

الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية بين التوسع والتضييق "دراسة مقارنة بين كل من فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية"

د. إكرامي بسيوني عبدالحلي خطاب

أستاذ مساعد القانون العام بكلية العلوم والآداب جامعة شقراء

المملكة العربية السعودية

ملخص البحث. تعد المحاكم القضائية الإدارية واحدة من أهم المحاكم المدرجة تحت لواء القضاء الإداري ذلك القضاء الذي يطبق نوعاً من القواعد والمبادئ القانونية التي تختلف في محتواها، ومضمونها عن تلك المطبقة أمام المحاكم القضائية العادية.

ولا تمارس المحاكم الإدارية الدور المنوط بها إلا في إطار محدد ترسمه لها نصوص القانون المنظم لعملها والذي يضع الحواجز الفاصلة بين اختصاص تلك المحاكم ونظرائها من المحاكم القضائية الأخرى داخل الإطار التنظيمي للقضاء الإداري ذاته.

وترسم تلك الدراسة الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية داخل الساحات القضائية لأنظمة قضائية إدارية ثلاث تمثل إحداها نموذجاً غريباً متميزاً يمثل مهد القضاء الإداري وهو النظام القضائي الإداري الفرنسي، وأما الآخر فهو نظام قضائي إداري عربي استقي من نظيره الغربي أصوله الفكرية بل وكان هذا الأخير المعين الذي أخذ عنه نظرياته القانونية الإدارية وهو النظام القضائي الإداري المصري، ويمثل الأخير النظام القضائي الإداري الأحدث نشأة الذي يحاول أن يسبق الزمن ليصل للتنظيم الأمثل لقضائه الإداري الوليد وهو النظام القضائي الإداري السعودي.

ومن خلال المقارنة بين الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية الثلاث يمكن التوصل للتنظيم الأمثل لاختصاص المحاكم الإدارية، والتعرف على الآلية القانونية المثلى للتوسع أو على العكس التقييد من اختصاصات تلك المحاكم.

الكلمات المفتاحية: الاختصاص - المحاكم الإدارية - السعودية - فرنسا - مصر.

المقدمة

إن الحمد لله وحده خلق الناس جميعاً لعبادته، وأمر من يتولى القضاء منهم أن يعدل في قضائه ﴿ إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴾ (النساء، ٥٨)، وأصلى وأسلم على من بعثه الله هادياً ومبشراً ونذيراً نبينا وحبينا محمد (ﷺ)، وعلى آله وصحبه وسلم تسليماً كثيراً. أما بعد

فإن الفكر القانوني بصفة عامة فكر بشري يحتاج دائماً لتنقيح وتعديل، وهذا التعديل وذلك التنقيح يتعين أن يسهم بدوره في الوصول إلى التنظيم الأمثل لكافة فروع القانون بغية مواكبة التطور البشري المتلاحق والمتسارع زمنياً كماً وكيفاً. ويعد الاختصاص القضائي أحد أهم الأفكار القانونية التي تجمع بين الأفكار القانونية النظرية والواقع التطبيقي العملي، كما أن هذا الاختصاص تتعاظم أهميته عند اقترانه بنوع متخصص من المحاكم القضائية وهي المحاكم الإدارية، تلك الأهمية التي ترتبط بخصوصية النظام القضائي الإداري الذي تنتمي إليه تلك المحاكم في جانب، وبالأهمية الذاتية لتلك المحاكم من جانب آخر.

مشكلة الدراسة

تتلخص مشكلة الدراسة في الإجابة على التساؤلات التالية :

- ١ - هل توجد حدود قانونية عامة لاختصاص المحاكم الإدارية في الأنظمة القضائية المزدوجة ؟ أم أن لكل نظام قضائي خصوصية في وضع الحدود القانونية لاختصاص محاكمه الإدارية؟.

- ٢ - هل يعد التنظيم القانوني لاختصاص المحاكم الإدارية مرناً بحيث يسمح بإضافة اختصاصات أخرى لهذه المحاكم غير تلك المنصوص عليها في القوانين المنظمة لاختصاصها؟ أم على العكس هو تنظيم جامد لا يمنح تلك المحاكم الحق في التصدي لمنازعات إدارية غير منصوص عليها في القوانين المنظمة لاختصاصها؟
- ٣ - هل يجوز إسناد مهام غير قضائية للمحاكم الإدارية؟ وما مدى مناسبة تلك الاختصاصات للطبيعة القضائية لهذه المحاكم؟
- ٤ - ما مدى الاتفاق والاختلاف بين الأنظمة القضائية الإدارية الثلاث في إسناد الاختصاص للمحاكم الإدارية؟
- ٥ - هل يمكن وضع تنظيم أمثل لاختصاص المحاكم الإدارية؟

أهمية الدراسة

ترجع أهمية تلك الدراسة للأسباب التالية:

- ١ - تقارن تلك الدراسة بين أنظمة قضائية متطورة زمنياً وفتحاً، وبحيث توضح تلك المقارنة مواضع الضعف والتميز في مجال ممارسة المحاكم الإدارية لاختصاصاتها المنوطة بها في كل نظام من تلك الأنظمة.
- ٢ - تهتم تلك الدراسة بالمحاكم الإدارية والتي تمثل بدورها عصب القضاء الإداري في أي نظام قضائي لما تضطلع به تلك المحاكم من اختصاصات على درجة كبيرة من الأهمية.
- ٤ - تعد دراسة الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية من المسائل القانونية التي تجمع بين الشق النظري القانوني والجانب العملي التطبيقي إذ تعد مسألة

الاختصاص من المسائل الأولية اللازمة للفصل في أي نزاع قضائي بصفة عامة أو إداري بصفة خاصة.

أهداف الدراسة

تهدف تلك الدراسة إلى ما يلي :

- ١ - تهدف الدراسة إلى المساهمة في تطوير الفقه القانوني وتشجيع الباحثين على المقارنة بين الأنظمة القضائية المختلفة من أجل الاستفادة بمزايا كل منها وتجنب ما يثيره التطبيق العملي لقواعد الاختصاص في تلك الأنظمة من مثالب.
- ٢ - تهدف تلك الدراسة إلى توضيح مظاهر الاتفاق والاختلاف بين الأنظمة القضائية الإدارية الثلاث ومحاولة الوصول إلى أسباب ومبررات ذلك الاتفاق وهذا الاختلاف، وهو الأمر الذي يحقق بالضرورة فائدة عملية كبيرة تسهم بقدر كبير في وضع تنظيم أمثل لأختصاصات المحاكم الإدارية يستفيد منه المهتمين بتطوير تلك المحاكم.

منهج الدراسة

لقد اتبعت في هذا البحث المنهج المقارن من خلال مقارنة الاختصاصات المختلفة للمحاكم الإدارية في كل من فرنسا ومصر والمملكة العربية السعودية، كما اتبعت المنهج التحليلي النقدي من خلال تحليل النصوص القانونية المنظمة لاختصاص تلك المحاكم محولاً إبراز مواطن التميز ومواطن الضعف في كل منها مؤيداً لبعض تلك النصوص ومنتقداً لأخرى، كما حرصت عند تناولي للآراء الفقهية على إبداء رأي الباحث في المواقف الخلافية للفقهاء، كما اتبعت المنهج التاريخي محولاً إبراز الأصول التاريخية بإيجاز لهذا النوع من المحاكم.

الدراسات السابقة

لم أتوصل لدراسة علمية تتناول المقارنة بين الاختصاص القضائي الإداري لكل من المحاكم الإدارية الفرنسية والمصرية والسعودية.

ولما كان هذا البحث يتناول الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية فإنه يتعين أولاً: تحديد مفهوم الاختصاص، وكذلك المقصود بالحدود القانونية لهذا الاختصاص على النحو التالي:
أولاً: التعريف بالاختصاص:

١- **الاختصاص في اللغة:** مأخوذ من مادة خَصَّ؛ فيقال اختص فلان بكذا إذا انفرد به دون غيره، ويقال اختصه بالشيء أي إذا خصه به وفضله واختاره واصطفاه، والتخصيص ضد التعميم (القاموس المحيط، ٥٥٧).

٢- **الاختصاص كمصطلح قانوني:** الاختصاص القضائي كمصطلح قانوني يقصد به " قدر الولاية الممنوح للمحكمة، والذي بناءً عليه يكون لها سلطة الفصل في المنازعات " (عمر (٢٠١١م): ١١١).

ويذهب رأي في الفقه إلى تعريف الاختصاص القضائي بأنه "تحويل ولي الأمر أو نائبه لجهة قضائية سلطة الفصل في قضايا عامة، أو خاصة في حدود زمان ومكان معين" (الدريب (١٤٠٣هـ): ٤٣٨).

٣- **تعريف الباحث للاختصاص القضائي:** الاختصاص القضائي عامة ليس هو قدر الولاية بل هو " الولاية القانونية الممنوحة لجهة قضائية والتي بمقتضاها تستطيع أن تنظر وتفصل في النزاع القضائي المعروض عليها"، فالاختصاص إذن هو ولاية ولكنها محددة في قدرها وآلياتها ومداهما بما يقرره القانون المنظم لها.

والاختصاص القضائي تتعدد أنواعه فهناك الاختصاص الولائي أو الوظيفي، ويقصد به " القواعد التي تحدد أنواع المنازعات التي تختص بها كل جهة من جهات القضاء، إذا ما تعددت هذه الجهات في الدولة " (الشواربي (١٩٨٥م): ٢٧).

كما يوجد ما يعرف بالاختصاص المحلي أو المكاني أو الجغرافي ويقصد به "تحديد المحكمة التي سترفع إليها الدعوى من الناحية المكانية أو الجغرافية أو المحلية" (عمر، ٢٠١١م: ١١١)

وإلى جانب الاختصاص الولائي والمحلي يوجد ما يعرف بالاختصاص النوعي ويقصد به " سلطة الفصل في المنازعات بحسب نوعها أو طبيعتها" (عمر، ٢٠١١م: ٨٧).

وتتبع بعض الأنظمة القضائية ومنها النظام القضائي المصري نوعاً من الاختصاص يسمى الاختصاص القيمي بل ويعتبر الأصل في توزيع القضايا بين المحاكم القضائية المصرية، ويقصد به " تحديد قيمة معينة أو مبلغ معين يتم بناء عليه توزيع المنازعات بين محاكم الموضوع إذا تعددت درجاتها، أو تعددت الطبقات في كل درجة" (عمر (٢٠١١م): ٩٩).

وإذا كان المعنى السابق يعبر عن المعنى الإصطلاحي القانوني العام لمفهوم الإختصاص القضائي فهل ينطبق هذا المعنى الإصطلاحي العام على الاختصاص القضائي في المجال الإداري أم لا؟

يرى الباحث أن هذا المصطلح ينبغي أن يصطبغ بصبغة ذاتية تميزه في مجال القضاء الإداري تلك الصبغة ينبغي أن تعكس الطابع الإنشائي لهذا النوع من القضاء باعتباره لا يخضع لتنظيم قانوني في جانب كبير من أوجه ممارسة القاضي لوظيفته القضائية، بمعنى أن القاضي الإداري يستطيع أن يخلق قاعدة قانونية جديدة لتطبق على

نوع معين من المنازعات الإدارية المعروضة عليه في حال عدم وجود قاعدة قانونية منظمة للنزاع هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى فإن المنازعات الإدارية والتي هي موضوع القضاء الإداري الأهم متعددة ومتنوعة ولا تخضع لحصر، لذا فإن حصر وتحديد الاختصاص بنظرها في إطار القواعد القانونية يصبح في ظل هذا التطور ضرباً من خيال.

لذا يرى الباحث أن الولاية القانونية الممنوحة للقاضي الإداري (الاختصاص) بنظر المنازعات الإدارية يتعين أن تكون إما ولاية عامة بنظر كافة المنازعات الإدارية لجهة محددة داخل إطار التنظيم الداخلي للقضاء الإداري ذاته أو محددة على سبيل الحصر.

وانطلاقاً مما سبق يمكن لي أن أعرف الاختصاص القضائي الإداري بوجه عام بأنه "الولاية الممنوحة للقاضي الإداري كقاضي القانون العام المختص بالفصل في كافة المنازعات الإدارية، أو كصاحب اختصاص قانوني محدد على سبيل الحصر".

ويرى الباحث أن الولاية العامة للقاضي الإداري كقاضي القانون العام في المنازعات الإدارية ينبغي أن تقتصر فقط على المحاكم الإدارية (للأسباب التي سيرد ذكرها في البحث)، أما المحاكم الأخرى داخل التنظيم القضائي الإداري فينبغي أن يكون اختصاصها محدد على سبيل الحصر.

ومن هنا يمكن لي تعريف اختصاص المحاكم الإدارية بأنه "الولاية العامة الممنوحة لها كقاضي القانون العام في المنازعات الإدارية".

ثانياً: الحدود القانونية للاختصاص:

أقصد بالحدود القانونية للاختصاص النصوص القانونية المنظمة لاختصاص المحاكم الإدارية في الأنظمة القانونية الثلاث؛ تلك النصوص التي ترسم حدود هذا

الاختصاص ومداه النوعي المحدد لنوع المنازعة القضائية الإدارية المعروضة على القاضي، أو المحددة لطبيعة ما يصدر عنه من أحكام نهائية أم قابلة للطعن فيها بالإستئناف...الخ.

وفي إطار تلك الحدود تبين وتتضح مظاهر التوسع، أو التقييد في منح هذا الاختصاص للمحاكم الإدارية في الأنظمة القضائية الإدارية الثلاث.

وتحقيقاً للهدف من البحث فسوف أقسمه بمشيئة الله تعالى للمباحث التالية:

المبحث الأول: التعريف بالمحاكم الإدارية الفرنسية والمصرية والسعودية.

المبحث الثاني: الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية والمصرية

والسعودية.

المبحث الثالث: التنظيم الأمثل لاختصاص المحاكم الإدارية.

المبحث الأول: التعريف بالمحاكم الإدارية الفرنسية والمصرية والسعودية

أتناول في هذا المبحث التعريف بكل محكمة من المحاكم الإدارية الثلاث محاولاً إبراز مراحل نشأتها وبدايتها الأولى حتى وصلت لوضعها الحالي التي هي عليه الآن على النحو التالي:

أولاً: المحاكم الإدارية الفرنسية:

تعد مجالس المديرات الفرنسية هي الأصل التاريخي للمحاكم الإدارية الفرنسية والتي كانت تشكل بواقع مجلس لكل مديريةية "department"، وكان يرأس كل مجلس مدير "préfet" ويتولى سكرتير المجلس صفة مفوض الدولة أمام هذا المدير، لذا كانت تلك المجالس تابعة لجهة الإدارة ولا تتمتع بالاستقلال اللازم لممارسة مهامها

(Debbasch(1978):4).

ولقد كان اختصاص تلك المجالس منذ نشأتها محددًا على سبيل الحصر إلا أنها كانت تتمتع بصفة القضاء المفوض منذ نشأتها^(١).

وظهر مصطلح "المحاكم الإدارية" في النظام القضائي الإداري الفرنسي لأول مرة في قانون ٣٠ سبتمبر ١٩٥٣م حيث تم تعديل مسمي مجالس الأقاليم إلى مسمي "المحاكم الإدارية"، كما أسند هذا القانون لتلك المحاكم مهام الولاية العامة في نظر كافة المنازعات الإدارية أبو راس (١٩٨١م/١٤٠١هـ): (١٠٩ - ١١٠) و الطماوي (١٩٥٥م): (٣٦) و Foignet (1921: 605).

ثانياً: المحاكم الإدارية المصرية:

اعتنقت مصر في أول الأمر نظام القضاء الموحد ذلك النظام الذي يقوم على وحدة القواعد القانونية ووحدة القاضي فالقاضي يجلس لنظر جميع القضايا سواء أكانت إدارية أم غير إدارية.

ولقد كان القضاء العادي في مصر يضم نوعين من المحاكم إحداهما: المحاكم المختلطة (١٨٧٥م)، والأخرى: المحاكم الأهلية (١٨٨٣م)، ورغم وجود جهتين قضائيتين إلا أن اختصاصهما بنظر المنازعات الإدارية كان مقيداً في تناول المنازعات الإدارية، ومن مظاهر هذا التقييد ما أكدت عليه صراحة المادة الحادية عشرة من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة على أنه "ليس لهذه المحاكم أن تفصل في ملكية الأموال العامة، أو أن تفسر أمراً يتعلق بالإدارة، أو توقف تنفيذه، ولكن يسوغ لها في الأحوال التي وردت في القانون المدني أن تفصل في الاعتداء على حق مكتسب لأحد الأجانب متى كان ناشئاً عن عمل إداري".

(١) يقصد بالقضاء المفوض هو ذلك القضاء الذي لا يحتاج إلى تصديق على أحكامه القضائية بل تعد أحكامه نافذه بمجرد صدورهما، ويضاد هذا المصطلح مصطلح "القضاء المقيد"، وهو ذلك القضاء الذي يحتاج إلى تصديق على أحكامه القضائية من سلطة أخرى.

كما عبرت عن ذلك أيضاً المادة الخامسة عشر من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية حيث قررت أنه "ليس للمحاكم أن تؤول أي أمر إداري، أو توقف تنفيذه، وإنما لها فقط أن تقضي بالتعويض عن الإجراءات الإدارية المخالفة للقوانين واللوائح".

ولقد بدأت الإرهاسة الأولى في التحول من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج بإنشاء مجلس النظار(الوزراء) في عام ١٨٧٨ م ؛ ثم صدور الأمر العالي في ٢٣ إبريل ١٨٧٩ م، ولقد كان حكم هذا المجلس نهائياً في شأن ما يصدره في نظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية دون حاجة لتصديق من جهات أخرى، وكذلك كان يختص هذا المجلس بالفصل في الأعمال التي تتخذ في مواجهة الموظفين بناء على طلب رئيس الدولة، أو أحد الأفراد الذي لحقه ضرر من جراء تنفيذ أمر إداري (بدوي: ٣٩).

وبصدور قانون مجلس الدولة المصري رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ م، دخلت مصر في نطاق الدول المعتنقة لنظام القضاء المزدوج.

ولقد نشأت المحاكم الإدارية المصرية في كنف النظام القضائي لمجلس الدولة المصري نتيجة لضرورة عملية اقتضتها الحاجة عندما تزايدت أعداد القضايا أمام محكمة القضاء الإداري والتي ظلت هي المحكمة الوحيدة في النظام القضائي الإداري المصري آنذاك.

وكان لزاماً على المشرع المصري أن يتدخل لمعالجة هذا الوضع، وقد تدخل فعلاً بالمرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ م والذي أنشأ ما يسمى "اللجان القضائية".

ولقد كانت تلك اللجان القضائية تشكل برئاسة مستشار من إدارة الرأي بالوزارة المنشأ بها تلك اللجنة، وعضوية نائب من مجلس الدولة وموظف من ديوان

الموظفين لا تقل درجته عن الدرجة الثانية ويعينه رئيس ديوان الموظفين كما كان يسمى آنذاك.

ولقد أنشأت في كل وزارة من الوزارات لجنة قضائية، وانحصر اختصاصها في بعض منازعات الموظفين العموميين في نطاق كل وزارة من الوزارات، والمنازعات المتعلقة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين، أو لورثتهم، والطعون ضد القرارات الخاصة بالتعيين، أو بالترقية، أو بمنح العلاوات.

أما عن الإجراءات المتبعة أمام تلك اللجان فقد كانت بسيطة للغاية تبدأ بتظلم يقدم إلى رئيس اللجنة دون ضرورة مراعاة شكل خاص وبدون رسوم ودون وساطة محام، ورغم أن بساطة الإجراءات وسهولتها ومجانيتها تعد من الأمور الإيجابية اللازمة للعدالة القضائية وضمان تيسير إجراءات التقاضي على المتقاضين إلا أنه قد ترتب على ذلك زيادة أعداد التظلمات إلى حد كبير، كما أن المتقاضون لم يقتنعوا بقرارات تلك اللجان وهو الأمر الذي دفعهم للطعن في تلك القرارات أمام محكمة القضاء الإداري مما أدى لزيادة أعداد الطعون أمامها مرة أخرى.

ولقد وجد المشرع المصري نفسه مرة أخرى مضطراً للتدخل لمواجهة الزيادة في أعداد الطعون المرفوعة أمام محكمة القضاء الإداري ضد قرارات اللجان سابق الإشارة إليها، حيث تدخل بصدور القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٥٤م وألغى تلك اللجان وحلت بدلاً عنها "المحاكم الإدارية" والتي بدأت في الظهور لأول مرة في النظام القضائي الإداري المصري.

ثالثاً: المحاكم الإدارية السعودية:

يذهب رأي في الفقه إلى أن عصر القضاء المزدوج في المملكة العربية السعودية بدأ بصدور نظام المظالم السعودي رقم ٥١ في ١٧/٧/١٤٠٢هـ، الذي نصت المادة

الأولى منه على " أن ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة، ترتبط مباشرة بجلالة الملك"، وهنا تم الحديث للمرة الأولى عن مصطلح "القضاء الإداري" في المملكة العربية السعودية (جيره(١٤٠٩هـ): ١٨٦).

ويرى الباحث أن الأمر الملكي رقم (٢٠٩٤١) والصادر بتاريخ ٢٨/١٠/١٣٨٧هـ الموجه إلى رئيس القضاة متضمناً منع المحاكم الشرعية بصفة عامة من النظر في المنازعات التي تثار بين الإدارة والأفراد هو اللبنة الأولى في بناء النظام القضائي الإداري المستقل في المملكة العربية السعودية ؛ حيث كان هذا الأمر بمثابة إشارة البدء نحو استقلال، وتخصص ديوان المظالم بالمنازعات الإدارية، ومنع الجهات القضائية الأخرى من التصدي لنظر هذا النوع من المنازعات.

ثم تطور الأمر بعد ذلك بصدور نظام شعب مجلس الوزراء رقم ١٣٧٣م ونص في م/١٧ منه على تشكيل إدارة بمجلس الوزراء باسم ديوان المظالم، ولكن تلك الإدارة اقتصر دورها على تلقي الشكاوى والتحقيق فيها، واقتراح الرأي الذي يراه الديوان مناسباً مع بيان أسباب هذا الرأي، وإعداد تقرير بذلك يعرض على الملك.

وتلى هذه المرحلة صدور نظام ديوان المظالم بالمرسوم (١٣/٢/١٧٥٩٩) وتاريخ ١٧/٩/١٣٧٤هـ، ثم نظام ديوان المظالم الصادر في عام ١٤٠٢هـ، وتحول ديوان المظالم من مجرد وحدة إدارية إلى جهة قضائية مستقلة، وأصبح هناك جهتان للقضاء في المملكة العربية السعودية الأولى: القضاء الشرعي، والثانية: ديوان المظالم كهيئة قضائية إدارية مستقلة.

ورغم النص في المادة الأولى من نظام ديوان المظالم السعودي الصادر (١٤٠٢هـ) على كون ديوان المظالم هيئة قضاء إداري مستقلة إلا أنه لم يبين المحاكم

القضائية داخل هذا القضاء مكتفياً بترك السلطة في يد رئيس الديوان لتحديد دوائر المجلس واختصاص كل دائرة منها (م/٦ من نظام ديوان المظالم ١٤٠٢هـ).

وبدأت المحاكم الإدارية في الظهور بصدور نظام ديوان المظالم الصادر عام ١٤٢٨هـ كمحكمة إدارية متخصصة داخل التنظيم القضائي ؛ حيث حددت المادة الثامنة منه محاكم ديوان المظالم ومن بينها المحكمة الإدارية.

وتجدر الإشارة في هذا الصدد وفي مجال المقارنة بين الأصول التاريخية للمحاكم الإدارية في الأنظمة القضائية الإدارية الثلاث أن التحول فيها جمعياً قد تم متدرجاً حيث بدأ إسناد الاختصاص للمحاكم الإدارية الفرنسية محمداً على سبيل الحصر ثم تحولت بعد ذلك للولاية العامة، أما النظام القضائي المصري فقد أخذ بالتدرج من خلال توزيع الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية بين كل من جهتي القضاء العادي والإداري (منذ القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦م وحتى صدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م).

كما أن التحول أيضاً إلى نظام القضاء المزدوج في المملكة العربية السعودية قد جاء متدرجاً حيث لم يمنح الإختصاص العام لديوان المظالم بنظر كافة المنازعات الإدارية إلا في القانون الحالي للديوان (١٤٢٨هـ)، وظلت المحاكم الشرعية هي قاضي القانون العام في نظر كافة المنازعات قبل صدور هذا القانون الأخير.

ويرى الباحث أن التدرج في التحول من نظام قضائي إلى نظام قضائي آخر في ظل الأنظمة القضائية الثلاث كان محمداً إذ لا يحبز التحول المفاجيء من نظام قضائي آخر بل يتعين التريث لحين ظهور مزايا وعيوب هذا التحول تدريجياً حتى لا ينهار النظام القضائي في حال فشل هذا التحول.

المبحث الثاني: الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية

تتسع الحدود القانونية لاختصاص المحاكم الإدارية في الأنظمة القضائية الإدارية الثلاث وتضيق متخذة مظاهر متعددة لهذا الاتساع، وذلك التضييق في إطار النصوص القانونية المنظمة لإختصاص تلك المحاكم.

لذا سوف أتناول هذا المبحث في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول: مظاهر التوسع في منح الاختصاص.

الفرع الثاني: مظاهر التقييد في منح الاختصاص.

الفرع الأول: مظاهر التوسع في منح الاختصاص

يظهر التوسع في منح الاختصاص للمحاكم الإدارية بمقتضى النصوص القانونية المنظمة له بأحد وسيلتين إحداهما: إسناد مهام غير قضائية للمحاكم الإدارية، ومن ثم يتم التوسع في الاختصاص الممنوح لها، والأخرى: تتمثل في منحها الإختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية التي لا تدخل في اختصاص جهة قضائية إدارية أخرى.

ويقترح الباحث إطلاق مصطلح "التوسع الأفقي أو الكمي" على النوع الأول، والنوع الآخر "التوسع الرأسي أو النوعي للاختصاص".

أولاً: التوسع الكمي لاختصاصات المحاكم الإدارية:

١- في فرنسا: يتم التوسع الكمي في الاختصاصات الممنوحة للمحاكم الإدارية الفرنسية عن طريق منح تلك المحاكم اختصاصات غير قضائية بالإضافة إلى وظيفتها القضائية الأساسية على النحو التالي:

أ) الاختصاصات القضائية للمحاكم الإدارية الفرنسية:

تحولت المحاكم الإدارية الفرنسية في مجال ممارستها للوظيفة القضائية من سلطة القضاء المقيد إلى القضاء المفوض (justice déléguée) منذ صدور مرسوم ديسمبر ١٩٥٣م بمعنى أن اختصاصها أصبح اختصاص عام بكافة المنازعات الإدارية التي لم يعهد بها القانون إلى محكمة إدارية أخرى أو إلى مجلس الدولة.

وقد امتد هذا الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية إلى أن أصبح اختصاصاً شاملاً لكافة أنواع القضاء إلغاءً، وتعويضاً، وتفسيراً للقرارات الإدارية الداخلة في اختصاصها، وكذلك فحص مشروعية القرارات الإدارية التي يثار نزاع حول مشروعيتها.

ولقد اعتنق المشرع الفرنسي مبدأ التقاضي على درجتين فيما يتعلق بكافة الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية كقاعدة عامة إلا ما استثني منها بنص خاص، وبحيث تعد المحكمة الإدارية محكمة أول درجة ثم يطعن في أحكامها أمام مجلس الدولة باعتباره محكمة ثاني درجة (محكمة استئناف).

وظل مجلس الدولة الفرنسي هو محكمة ثاني درجة بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية حتى تاريخ ٣١ ديسمبر ١٩٨٧م وهو تاريخ إنشاء المحاكم الإدارية الاستئنافية لتخفيف العبء عن القسم القضائي بمجلس الدولة، ومن ثم أصبح الطعن في أحكام المحاكم الإدارية موزعاً بين مجلس الدولة في بعض المنازعات، والمحاكم الإدارية الاستئنافية في منازعات أخرى.

وتجدر الإشارة إلى القول بأن المشرع الفرنسي قام بتعديل إجراءات التقاضي أمام المحاكم الإدارية (التي كان معمولاً بها في ظل مجالس الأقاليم) لتصبح قريبة من القواعد والإجراءات الخاصة بالتقاضي أمام مجلس الدولة الفرنسي.

ب) المحكمة الإدارية الفرنسية مستشار قانوني للجهات الإدارية:

تمارس المحاكم الإدارية دور المستشار القانوني لمديري المديرية داخل نطاق اختصاصها الإقليمي بشأن ما يصدر عنه من قرارات إدارية، أو غيرها من التصرفات والأعمال الإدارية الأخرى، وهذا الدور الاستشاري غير ملزم لهؤلاء المديرين إلا إذا استلزم القانون ذلك (حكم مجلس الدولة الفرنسي، ٢٧ مايو سنة ١٩٣٢م في قضية Manesse ""، سيرى سنة ١٩٣٢م القسم الثالث: ١١٩).

ويلاحظ أن هذا الدور الاستشاري للمحاكم الإدارية يكاد يكون منعدم لسببين: أحدهما أن المشرع الفرنسي نادراً ما يستلزم أخذ رأي المحاكم الإدارية قبل القيام بالتصرف، والآخر: يتمثل في ندرة لجوء مديري الإدارات للمحاكم الإدارية طالبين رأيها الاستشاري.

ج) اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية بإصدار القرارات الإدارية:

تمارس المحاكم الإدارية أيضاً في حالات استثنائية سلطة إصدار قرارات إدارية "un véritable pouvoir de décision" كسلطة منح الترخيص بالمرافعة لمؤسسات الإحسان "établissements charitables"، وذلك وفقاً لما قرره قانون ٨ يناير سنة ١٩٠٥م في مادته الثالثة، ومنح ذات التراخيص للممولين الذين يتصرفون باسم المدينة أو القرية تطبيقاً لنص المادة الثالثة من قانون ٥ إبريل سنة ١٨٨٤م.

د) المحاكم الإدارية الفرنسية تمارس اختصاص السلطة الإدارية:

يحق للمحاكم الإدارية الفرنسية أن تتدخل كسلطة إدارية في الانتخابات البلدية وانتخابات مجالس المديرية إذا رفضت السلطة الإدارية المشرفة على الانتخابات "Le bureau electoral" أن تفحص الأصوات، أو تعلن نتيجة الانتخاب (الطماوي، ١٩٥٥م: ٣٨).

٢- في مصر: في ظل قانون مجلس الدولة المصري الحالي ٤٧ لسنة ١٩٧٢م لم يشأ المنظم القانوني المصري أن يوسع من اختصاصات المحاكم الإدارية كمياً فلم يمنحها اختصاصات غير قضائية كنظيرتها الفرنسية على نحو ما سبق.

وينبغي الإشارة هنا إلى أن التوسع الكمي بإسناد مهام غير قضائية للمحاكم الإدارية المصرية وإن كان غير متاح لتلك المحاكم إلا أنه ممنوح لمجلس الدولة المصري ككل حيث يضم مجلس الدولة المصري بالإضافة للقسم القضائي الذي تتبعه المحاكم الإدارية قسماً للفتوى والتشريع^(٢).

ورغم أن اختصاص المجلس العام (غير القضائي) يخرج عن نطاق البحث الحالي إلا أنه يتعين الإشارة ولو بصورة موجزة لهذا التوسع الكمي في اختصاصات المجلس على النحو التالي:

- لقد أضاف المنظم القانوني المصري إلى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى التشريع اختصاصات تخرج عن وظيفة المجلس كجهة قضاء إداري متخصصة ومنها إبداء الرأي مسبباً في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التي تحال إليها بسبب أهميتها من رئيس مجلس الوزراء أو من أحد الوزراء أو من رئيس مجلس الدولة، كما يجوز لمن طلب الرأي في هذه المسائل أن يحظر بنفسه في جلسات الجمعية عند النظر في تلك المسائل أن يندب من يراه من ذوي الخبرة كمستشارين غير عاديين ويكون لهم صوت واحد فقط وإن تعددوا في المداولة.

(٢) كان مجلس الدولة المصري يضم بالإضافة للقسم القضائي قسم للفتوى أو الرأي وقسم للتشريع، حتى صدور القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥م حيث أدمج هذا الأخير القسمين في قسم واحد تحت مسمى " القسم الاستشاري للفتوى والتشريع وتبعه في ذلك القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩م، ثم تم الرجوع إلى التسمية السابقة مرة أخرى بالقرار بقانون ٨٦ لسنة ١٩٦٩م، وتبعه في ذلك قانون مجلس الدولة الحالي ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

- كما أضاف المنظم القانوني المصري إلى تلك الجمعية العمومية اختصاص بمراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة التشريعية (القرارات بقوانين)، واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها لأهميتها.

- أما قسم الفتوى فيختص بإبداء الرأي في المسائل القانونية التي تهم جهات الإدارة المختلفة، ولا يعد هذا الرأي ملزماً لجهة الإدارة حتى في الحالات التي يجب على جهة الإدارة الحصول على هذا الرأي من تلك الإدارة بل يقتصر أثر عدم اللجوء لإدارة الفتوى في حال وجوب اللجوء قانوناً إليها على كون القرار الصادر عن جهة الإدارة في تلك الحالة معيباً بعبء الشكل.

- أما قسم التشريع فيختص بصياغة التشريعات، ومراجعة صياغة مشروعات القوانين كما يجب عرض مشروعات اللوائح على هذا القسم أو الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، وتنصب المراجعة على مشروعية النصوص المعروضة دون ملائمتها أي عدم مخالفتها لقواعد أعلى منها كالدستور، وكذلك صياغة تلك النصوص بطريقة واضحة لا غموض فيها.

ويرى الباحث أن المنظم القانوني المصري قد سار على غير هدى وراء نظيره

الفرنسي في اسناد مهام غير قضائية للمجلس بوجه عام للأسباب التالية: -

١ - التطور التاريخي للنظام القضائي الإداري الفرنسي وما أظهرته الثورة الفرنسية من كراهية للأنظمة القضائية التي كانت سبباً في اندلاع تلك الثورة بل وأطلق على القضاء في تلك المرحلة مسمى "البرلمانات القضائية" أو "حكومة القضاة" "Les parliaments de l'ancien regime"، ومن ثم حاول الثوار الفرنسيين إبعاد كل سيطرة للقضاة في هذا الشأن وهنا دخلت الإدارة لتندمج في الحياة القانونية للدولة، ولا يوجد نظير لتلك الأسباب التاريخية في النظام القضائي الإداري المصري.

٢ - لقد أسبغ المشرع الفرنسي المجلس بالصبغة السياسية إلى الحد الذي يتم الخلط فيه كثيراً بين المختصين من الناحية القانونية، وغيرهم من المعينين من خارج المجلس بقرار من رئيس مجلس الوزراء الفرنسي، وهذا الخلط وذاك الطابع السياسي يجعل بلا شك تدخل الإدارة في أعمال المجلس أمراً وارداً، ذلك أن ثلث المناصب الشاغرة للمستشارين، وربع وظائف النواب تتمتع الحكومة بسلطة تقديرية واسعة في تعيينهم، وقد يترتب حتماً على تلك السلطة التقديرية اختيار بعض العناصر التي لا تتمتع سوى بقبول حزبي أو سياسي على حساب الكفاءات القانونية، ولا توجد مثل تلك الصبغة السياسية في النظام القضائي الإداري المصري.

٣ - التنظيم القضائي الإداري الفرنسي يسمح بالتداخل العميق بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية بمجلس الدولة الفرنسي حيث لا ينقطع الاتصال بين المجلس وجهه الإدارة ومن مظاهر هذا الاتصال سماح المجلس بأن يضم بعضيته أعضاء غير قانونيين، كما يسمح بندب أعضائه كلياً للجهات الإدارية ويطلق على الأعضاء هنا مسمي "خارج الكادر" "Hors Cadres"، كما أن هناك مندوبون عن الحكومة مهمتهم تزويد الأقسام الإدارية بالمجلس بالمعلومات الضرورية لإبداء الرأي القانون، بل ويجوز للوزراء حضور جميع المداولات في المجلس دون أن يكون لهم صوت محدود في إصدار الحكم القضائي (الحلو (١٩٩٥): ٨٤) و (Rivéro(1970):178)، وهذا التداخل بالسماح بالعضوية لغير القانونيين أو حضور الوزراء لمداولات مجلس الدولة الفرنسي هو طابع ذاتي للتنظيم القضائي الإداري الفرنسي لم يكن ينبغي لمجلس الدولة المصري تقليده.

٤ - التعاون بين الجهة القضائية الإدارية والجهات الإدارية في رأي الباحث يتعارض مع استقلال الجهة القضائية الإدارية إذ كيف تراقب تلك الجهة مشروعية ما

يصدر عن الجهة الإدارية من أعمال وفي ذات الوقت تتعاون معها وتعمل لديها كمستشار قانوني؟!

لكل الاسباب السابقة يرى الباحث أن التوسع في منح الاختصاص كميّاً للمحاكم الإدارية الفرنسية يتسق مع طبيعة مجلس الدولة الفرنسي نفسه والذي يسمح بإمكانية التداخل والاتصال العميق بين جهة الإدارة والمجلس.

وإذا كان الانتقاد السابق لما ذهب إليه المنظم القانوني المصري في التوسع الكمي لمجلس الدولة المصري بإسناد مهام غير قضائية له، إلا أنني أستحسن ما قرره من منع هذا التوسع في الاختصاص عن المحاكم الإدارية، وبحيث تتفرغ المحكمة الإدارية كجهة قضاء إداري لوظيفتها القضائية بعيداً عن اختصاصها غير القضائي.

ويرى الباحث أيضاً أن هذا التوسع في الاختصاص العام لمجلس الدولة المصري سيلقي بظلاله السلبية على قضاة المحاكم الإدارية بطريقة غير مباشرة، حيث أن أعضاء تلك المحاكم من الممكن أن يكونوا قد سبق لهم العضوية في لجان الفتوى أو التشريع أو تم انتدابهم بإحدى الوزارات أو الهيئات العامة، لذا فهم متأثرون إلى حد كبير بعلاقات شخصية نشأت كنتيجة لطبيعة عملهم لدى تلك الجهات، ولا يمكن القول أن هذا التعاون يتيح لأعضاء المجلس خبرات إدارية واضطلاع على طبيعة العمل الإداري ومبرراته فتلك حجة واهية في نظر الباحث لأن "درء المفسد مقدم على جلب المنافع"، ومن ثم فإن دفع الضرر الأكبر والمتمثل في فقدان القاضي الإداري لاستقلاله وحياده أولى من جلب منفعة تتمثل في إكسابه مهارات وتعرفه على طبيعة ما تمارسه الإدارة من أعمال.

٣- في المملكة العربية السعودية: لقد كان المنظم السعودي يوسع من اختصاصات المحاكم الإدارية السعودية بإسناد مهمة الفصل في طلبات تنفيذ الأحكام

الأجنبية للمحاكم الإدارية السعودية حيث ورد هذا الاختصاص في الفقرة (ز) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم السعودي الصادر عام ١٤٠٢هـ وانتقل هذا الاختصاص بعد ذلك إلى ذات المحاكم بنص الفقرة (ز) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الحالي الصادر ١٤٢٨هـ.

ومما لا شك فيه أن اختصاص المحاكم الإدارية السعودية بالنظر والفصل في طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية لا يتسق مع الطابع الإداري لتلك المحكمة فقد لا تكون الدولة السعودية طرفاً في علاقة قانونية مع شخص آخر حتى يسند هذا الاختصاص للديوان باعتباره جهة قضاء إداري متخصصة.

ويرى الباحث أن هناك سبباً حقيقياً ومعتبراً لإسناد تلك المهمة للمحاكم الإدارية بديوان المظالم السعودي يتمثل في النظر إلى الأمر من جانبه وشقه الشرعي إستناداً لما ورد بنص المادة السابعة من النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية الصادر عام ١٤١٢هـ والتي قررت أنه " يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة"، لذا فإن الكتاب والسنة هما المرجع الأعلى للقضاء والحكم ومن ثم حرص المنظم على التأكد من عدم مخالفة الحكم الأجنبي للكتاب والسنة.

ولعل هذا النظر يؤيده ما أصدره معالي رئيس ديوان المظالم بالتعميم رقم ٧ وتاريخ ١٤٠٥/٨/١٥هـ والذي جاء فيه " أنه لما كانت الشريعة الإسلامية هي الدستور والمرجع الأول للقضاء والحكم بالمملكة العربية السعودية فإنه لا يجوز بحال من الأحوال تصور إمكان إقرار تنفيذ الحكم الأجنبي إذا كان مخالفاً لأصول من الأصول العامة للشريعة".

وحسناً ما فعله المنظم السعودي حين ألغى هذا الاختصاص من ولاية المحاكم الإدارية بديوان المظالم السعودي وأسندته إلى القضاء العام حيث نصت م/٩٦ من نظام التنفيذ الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٥٣ وتاريخ ١٣/٨/١٤٣٣هـ بإلغاء (الفقرة ز) من المادة الثالثة عشر من نظام ديوان المظالم الصادر عام (١٤٢٨هـ)، وبذلك أصبح القضاء العام ممثلاً في دوائر التنفيذ بالمحاكم العامة هو الجهة المختصة بتنفيذ الأحكام الأجنبية.

ولقد وحد المنظم السعودي بنص المادة/٩٦ السابق الإشارة إليها بين أداة تنفيذ الأحكام الداخلية والأجنبية داخل المملكة وأسندها لجهة واحدة هي دوائر التنفيذ بالمحاكم العامة.

وبإلغاء هذا الاختصاص من ولاية المحاكم الإدارية، تفرغت المحكمة الإدارية السعودية لوظيفتها كجهة قضائية إدارية تختص بالفصل في المنازعات الإدارية، واختفى مظهر التوسع الكمي في منح اختصاصها القضائي الإداري بوسيلة اسناد مهام تختلف في طبيعتها عن وظيفتها كمحكمة إدارية.

ويرى الباحث أن ذات الأسباب التي ذكرها عند توضيح اسباب رغبة المنظم المصري في عدم التوسع الكمي بإسناد مهام غير قضائية للمحاكم الإدارية المصرية تنطبق على حالة المحاكم الإدارية السعودية.

ثانياً: التوسع النوعي لاختصاصات المحاكم الإدارية:

أقصد بهذا النوع من التوسع إضافة أنواع ومنازعات إدارية جديدة لم ترد في النصوص القانونية المنظمة لاختصاص المحاكم الإدارية، وبمعنى آخر اعتبار المحاكم الإدارية قاضي القانون العام في نظر كافة المنازعات الإدارية التي لم تندرج في

اختصاص محاكم قضائية إدارية أخرى، أو لم ترد في نص قانوني منظم لها مع انطباق وصف المنازعة الإدارية عليها.

١- في فرنسا: منذ صدور مرسوم ١٩٥٣م والمحاكم الإدارية الفرنسية هي صاحبة الاختصاص العام في المسائل الإدارية، وبحيث تختص تلك المحاكم بأية منازعة إدارية لا تدخل في اختصاص غيرها من المحاكم الأخرى داخل التنظيم القضائي الإداري لمجلس الدولة الفرنسي.

ويرى الباحث أن اسناد تلك المهمة للمحكمة الإدارية الفرنسية يرجع لسببين:

١ - كونها باكورة التنظيم القضائي الإداري الفرنسي فهي أول محكمة قضائية إدارية أنشأت داخل مجلس الدولة الفرنسي.

٢ - المحكمة الإدارية الفرنسية هي محكمة أول درجة في غالب المنازعات الإدارية والتي تستأنف أحكامها أمام المحاكم الإدارية الاستئنافية أو أمام مجلس الدولة، لذا فإن منح هذا الاختصاص لأي من المحكمتين الأخيرتين سيؤثر على مبدأ التقاضي في القضاء الإداري الفرنسي والذي يعتمد على مبدأ التدرج على درجتين كأصل عام، واستثناء على ثلاث درجات (الدرجة الأولى (المحاكم الإدارية)، الدرجة الثانية (المحاكم الاستئنافية الإدارية أو مجلس الدولة نفسه) الدرجة الثالثة (مجلس الدولة كقاضي نقض).

٢- في مصر: لم يوسع المنظم القانوني من اختصاصات المحاكم الإدارية المصرية بوسيلة منحها صفة قاضي القانون العام المختص بنظر كافة المنازعات الإدارية التي لم ترد في اختصاص محكمة أخرى داخل التنظيم القضائي الإداري.

ويرى الباحث أن تقييد اختصاص المحاكم الإدارية المصرية وحرمانها من وصفها بقاضي القانون العام على غرار المحاكم الإدارية الفرنسية إنما يرجع للأسباب الآتية:

١ - هناك جهة قضائية إدارية أخرى منحها القانون هذا الاختصاص العام وهي " محكمة القضاء الإداري " ومن ثم لا يجوز منح الاختصاص العام لجهتين قضائيتين إداريتين في آن واحد.

٢ - محكمة القضاء الإداري المصرية كانت هي المحكمة الوحيدة في القسم القضائي بمجلس الدولة المصري وذلك منذ عام ١٩٤٦م، وحتى تاريخ إنشاء المحاكم الإدارية في عام ١٩٥٤م، ومن ثم تعد الأقدر من حيث الخبرة والكفاءة على ممارسة هذا الاختصاص.

٣ - اتبع المنظم القانوني المصري منهج متدرج في منح الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية حيث ظلت المحاكم العادية هي صاحبة الولاية العامة في نظر كافة المنازعات ومنها المنازعات الإدارية حتى صدور القانون الحالي ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، لذا فإن منح هذا الاختصاص - في تلك المرحلة - لمحكمة أكثر خبرة ودراية يتفق مع هذا المنهج المتدرج.

ويرى الباحث ضرورة أن يمنح هذا الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية للمحاكم الإدارية المصرية حيث يحقق هذا التحول ضمانه هامة للأفراد تتمثل في منحهم حق التدرج في التقاضي على أكثر من درجة، ذلك أن منح هذا الاختصاص لمحكمة القضاء الإداري المصرية في حال كونها محكمة (ثاني درجة - استئناف) قد يفوت درجة من درجات التقاضي على المتقاضين، وهذا يتعارض مع حق الأفراد في التقاضي.

كما أن المحكمة الإدارية المصرية الآن أصبحت أكثر خبرة ودراية قانونية اكتسبتها بمرور الزمن فلم تعد محكمة حديثة النشأة كما كانت عليه وقت صدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م.

٣- في المملكة العربية السعودية: لقد توسع المنظم السعودي نوعياً في اختصاص المحاكم الإدارية السعودية بموجب نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ)، ليؤكد بذلك على كون المحاكم الإدارية بديوان المظالم السعودي هي الجهة القضائية صاحبة الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية.

ويتضح ذلك من نص الفقه (و) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) والتي قررت أنه " تختص المحاكم الإدارية..... و_ المنازعات الإدارية الأخرى).

ويؤيد الباحث ما قرره المنظم السعودي من إسناد هذا الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية للمحاكم الإدارية باعتبار أن ذلك يمثل ضمانه للمتقاضين تمكنهم من استعمال حقهم في التقاضي على أكثر من درجة قضائية.

الفرع الثاني: مظاهر التقييد في منح الاختصاص

أقصد بتلك المظاهر تقييد اختصاص المحاكم الإدارية بنصوص القانون المحددة لاختصاصها على سبيل الحصر على النحو التالي: -

١- في فرنسا: سبق القول أن المحاكم الإدارية الفرنسية هي صاحبة الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية (قاضي القانون العام) كمظهر من مظاهر التوسع النوعي للاختصاص الممنوح لها، كما منحت تلك المحاكم اختصاصات أخرى غير قضائية كمظهر من مظاهر التوسع الكمي في الاختصاص، لذا يمكنني القول وبحق أن المحاكم الإدارية الفرنسية حظيت بكل ما يمكن أن تحظى به أية محكمة إدارية في العالم فهي تمارس اختصاص مزدوج قضائي وغير قضائي، كما تمارس الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية التي لا تدخل في اختصاص غيرها من المحاكم الأخرى.

٢- في مصر: قيد المنظم القانوني المصري اختصاص المحاكم الإدارية بسياج القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، سواء كان هذا القيد جغرافياً من حيث المكان أم نوعياً أو كان محدداً بنص القانون ذاته، وبحيث لم تمنح المحكمة الإدارية المصرية أي اختصاص يخرج عن وظيفتها القضائية على النحو التالي:

أ) الاختصاص المكاني:

الاختصاص المكاني لكل دائرة من دوائر المحاكم الإدارية في كل محكمة يتم تحديده بقرار من رئيس مجلس الدولة والذي يملك حق إصدار قرارات بإنشاء محاكم إدارية جديدة، وإذا شمل اختصاص المحكمة أكثر من محافظة جاز لها أن تنعقد في عاصمة أي محافظة من المحافظات الداخلة في اختصاصها، وذلك بقرار من رئيس مجلس الدولة".

ب) الاختصاص النوعي:

ويتحدد الاختصاص النوعي بين المحاكم الإدارية المصرية المتعددة على أساس الجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع بصرف النظر عن تبعية الموظف عند رفع الدعوى، ولقد بررت المحكمة الإدارية العليا هذا المسلك بالنظر إلى أن الجهة الإدارية المتصلة بموضوع النزاع هي التي تستطيع الرد على الدعوى ونظر التظلمات الوجوبية وتنفيذ الحكم، بالإضافة إلى الإجراءات تتخذ في مواجهتها (مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا، السنة الثانية: ١٦٠٢).

كما تختص المحاكم الإدارية نوعياً بنظر المنازعات المتعلقة بشؤون الموظفين من المستويين الثاني والثالث، أي من الفئة أو الدرجة الخامسة فما دونها^(٣)، وذلك عدا ما

(٣) في ظل المادة ١٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩م بعد تعديلها بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٦٤م كانت المحاكم الإدارية المصرية تختص بشؤون الموظفين عدا الداخلين منهم في الهيئة من الفئة العالية.

يتعلق منها بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية فتختص به الآن المحاكم التأديبية بعد أن كان في ظل القانون السابق من اختصاص محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية حسب درجة الموظف، أما المنازعات المتعلقة بغير هؤلاء الموظفين، أي بموظفي الدرجة الرابعة فما فوقها فتختص بنظرها محكمة القضاء الإداري.

وهنا يلاحظ وجود تداخل في الاختصاص فيما يتعلق بمنازعات موظفي الدرجة الخامسة بين محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية، ويرى الباحث أنه يلزم إعادة صياغة النص القانوني المنظم لهذا الاختصاص ويسند هذا الاختصاص لأي من المحكمتين حيث أن النص الحالي يسمح بوجود تعارض وتداخل في منازعات شاغلي هذه الدرجة باعتبارهم يندرجون تحت عبارة "موظفي الدرجة الرابعة فما فوقها"، وفي نفس الوقت يندرجون تحت عبارة "الدرجة الخامسة فما دونها".

ويثور في هذا الصدد تساؤل على درجة كبيرة من الأهمية حول تغيير الدرجة الوظيفية للموظف من تاريخ رفع الدعوى وحتى قبل صدور حكم فيها، فهل يترتب على ذلك أن تصبح المحكمة المرفوع أمامها الدعوى غير مختصة بنظر النزاع أم لا؟

لقد أجابت على هذا التساؤل المحكمة الإدارية العليا حينما عرضت عليها منازعة تغيرت فيها درجة الموظف حيث انتقل إلى المستوي الأول بعد رفع الدعوى وقبل قفل باب المرافعة فيها وقررت المحكمة أن الاختصاص ينعقد لمحكمة القضاء الإداري دون المحاكم الإدارية، وكذلك يكون الحال إذا مست المنازعة مراكز قانونية تدخل في اختصاص محكمة القضاء الإداري (مجموعة الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا: ١٠٨، ١٠٩).

وهذا المسلك من جانب المحكمة الإدارية العليا المصرية يعد منتقداً في نظر الباحث لأن المنازعة الإدارية تنعقد للمحاكم الإدارية وفق المراكز القانونية التي تحدت

وقت رفع الدعوى، وتأخير نظر الدعوى والفصل فيها إنما يرجع لصعوبات فنية لا دخل لرفع الدعوى فيها، وإذا قيل أن تغيير الحالة الوظيفية للموظف من درجة إلى درجة أخرى يعقد الاختصاص للمحكمة التي يخضع لها الموظف وفق درجته الجديدة؛ فهذا قول سيترتب عليه ضياع حقوق الموظفين، فالحكمة من إنشاء القضاء الإداري المحافظة على حقوق الأفراد في مواجهة السلطة الإدارية، وليس العكس.

ومما يؤكد وجهة نظري السابقة أن الأخذ بتفسير المحكمة الإدارية يقتضي إيقاف نظر الدعوى ولو مر على رفعها سنوات عديدة وإحالتها إلى محكمة أخرى لتبدأ المعاناة من جديد وتضيع حقوق عباد الله هباءً مثوراً.

وتختص المحاكم الإدارية فضلاً عما سبق بالفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية متى كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنيه كما تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الدفوع التي تدفع أمامها ويكون الفصل فيها أصلاً من اختصاص محكمة القضاء الإداري كمسائل الجنسية، ولا تعتبر هذه الدفوع من المسائل الأولية التي يجب إحالتها إلى الجهة المختصة للفصل فيها، وذلك لأن الجهة المختصة ليست جهة قضائية أخرى، كما أن أحكام المحاكم الإدارية يطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري (وصفي (١٩٧٨م): ١٢٧).

ج) الاختصاصات المحددة بقانون مجلس الدولة الحالي:

حددت المادة / ١٤ من قانون مجلس الدولة المصري الحالي ٤٧ لسنة ١٩٧٢م

اختصاصات المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات التالية: -

١ - الفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً

من المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة متى كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوي الثاني والمستوي الثالث ومن يعادلهم، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه

القرارات التي تشمل القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات وكذلك القرارات الإدارية الصادرة بإحالة الموظفين العموميين إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

٢ - الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في الفقرة السابقة، وهم الموظفون العموميون من المستوي الثاني والمستوي الثالث ومن يعادلهم، أو لورثتهم.

٣ - الفصل في المنازعات الواردة في البند الحادي عشر من المادة العاشرة متى كانت قيمة المنازعات لا تتجاوز خمسمائة جنية، وهذه المنازعات هي تلك المتعلقة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو بأي عقد إداري آخر.

٣- في المملكة العربية السعودية: سبق القول بأن المحكمة الإدارية السعودية هي صاحبة الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية ولكن المنظم السعودي وضع بعض الاختصاصات المحددة للمحكمة الإدارية، ولكن هذا التحديد على سبيل المثال وليس على سبيل الحصر.

وأقصد بمظاهر التقييد هنا أن المنظم السعودي قيد المحكمة الإدارية السعودية بقيد عدم الخروج على وظيفتها القضائية، وبحيث تمارس وظيفتها في إطار النظام القانوني المحدد لها دون الخروج عنه.

ولقد حددت المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) اختصاص المحاكم الإدارية السعودية بالفصل في الدعاوى الآتية: -

أ) الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والعسكرية والتقاعد لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم.

ب) دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو عيب في السبب، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة، بما في ذلك القرارات التأديبية، والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية والمجالس التأديبية. وكذلك القرارات التي تصدرها جمعيات النفع العام - وما في حكمها - المتصلة بنشاطاتها، ويعد في حكم القرار الإداري رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح.

ج) دعاوى التعويض التي قدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة.

د) الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

هـ) الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة المختصة.

و) المنازعات الإدارية الأخرى.

ز) طلبات تنفيذ الأحكام الأجنبية وأحكام المحكمين الأجنبية^(٤)

وفقاً للنص السابق يمكن تناول اختصاص المحاكم الإدارية السعودية في النقاط

التالية :

١- الاختصاص بنظر الدعاوى المتعلقة بالحقوق الوظيفية:

يلاحظ أن هذا الاختصاص كان يقابل نص الفقرة الأولى (١/١) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم السابق لعام ١٤٠٢ هـ والتي كانت تقرر اختصاص ديوان المظالم بالفصل في " الدعاوى المتعلقة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة المدنية والتقاعد

(٤) تم إلغاء هذا الاختصاص بموجب نص م/٩٦ من نظام التنفيذ الجديد الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٥٣ وتاريخ ١٣/٨/١٤٣٣ هـ، ويرى الباحث ضرورة إلغاء تلك الفقرة تنفيذاً لنص م/٩٦ حيث منح هذا الاختصاص للمحاكم العامة حتى لا يحدث تنازع في الاختصاص القضائي، لذا يرى الباحث ضرورة حذف تلك الفقرة من نص المادة السابقة لعدم وجود هذا الاختصاص الآن.

لموظفي ومستخدمي الحكومة والأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة المستقلة أو ورثتهم والمستحقين عنهم".

ويتضح من النص السابق أنه لم يكن يسمح باختصاص ديوان المظالم بالنظر في المنازعات المتصلة بالحقوق المقررة في نظم الخدمة العسكرية سواء تلك المتعلقة بالحقوق الخاصة بالضباط أو الأفراد.

وحسناً ما فعله المنظم السعودي في نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) بإضافة كلمة "العسكرية" لمعالجة القصور في النص السابق، وحتى يسمح للعسكريين باللجوء لديوان المظالم طالبين إلغاء القرارات الإدارية المتعلقة بشؤونهم تطبيقاً لنص المادة السابعة والأربعين من النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (٩/أ) وتاريخ ١٤١٢/٨/٢٧هـ والتي أكدت على أن "حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة" (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن نظام ديوان المظالم، ١٤٢٧هـ، م: ١، ٦٣- ٦٥، ١١٧- ١١٩).

٢- الاختصاص بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية:

بادئ ذي بدء يتعين الإشارة في هذا الصدد إلى أنه لا يوجد اختلاف بشأن ممارسة ديوان المظالم لهذا الاختصاص في ظل نظام ديوان المظالم السابق (١٤٠٢هـ) عن نظيره الحالي (١٤٢٨هـ) فيما يتعلق بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية العادية، ولكن الاختلاف يكمن في القرارات الإدارية الصادرة عن المجالس التأديبية وتلك الصادرة عن الهيئات الإدارية ذات الاختصاص القضائي، والجمعيات ذات النفع العام على النحو التالي:

أ) الاختصاص بنظر الطعن في القرارات التأديبية:

نصت الفقرة (١/ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ على اختصاص الديوان بالفصل في "الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

وعلى الرغم من أن مصطلح القرار الإداري وفقاً لعموم النص السابق يشمل القرارات التأديبية التي تصدر عن المجالس التأديبية إلا أن قضاء ديوان المظالم استقر على تبني موقف مغاير لهذا التصور واعتبر أن المجالس التأديبية هي من قبيل الهيئات القضائية التي حظرت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ على الديوان النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره من أحكام أو قرارات داخلية في ولايتها وفقاً لنص المادة التاسعة من نظامه.

ومن بين الأحكام الصادرة عن الديوان ما نصه "..... ولما كانت الدعوى الماثلة في حقيقتها تتعلق بطعن المدعي في القرار الصادر من المدعي عليها والمتضمن فصله ويطلب إلغاء ذلك القرار، وحيث إن قرار الفصل صادر عن المجلس التأديبي العسكري.....، ومن ثم صدر بموجبه قرار المجلس الاستثنائي بتأييد ذلك القرار، ثم تمت المصادقة عليه.....، ومن ثم صدر قرار اعتماد فصله..... وحيث إن نظام قوات الأمن الداخلي الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم ٣٠ في ١٣٨٤/١٢/٤هـ أورد في الباب التاسع منه تفصيلاً شاملاً للمجالس التأديبية العسكرية المنصوص عليها فيه، فجعل منها هيئات قضائية قائمة بذاتها وأولها اختصاصاً قضائياً

وهو محاكمة رجال قوات الأمن الداخلي عن كل ما يقع منهم من جرائم ومخالفات، ويحق للمتهم طلب استئناف الحكم وغير ذلك مما لا يخرج عن التنظيم المعمول به في أية محاكمة قضائية. وحيث نصت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ على أنه " لا يجوز لديوان المظالم النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلية في ولايتها " فكل قرار يصدر عن هذه الهيئات في نزاع تختص بنظره يكون بمنأى عن رقابة ديوان المظالم، وحيث إنه بتطبيق ما تقدم على الدعوى الماثلة فإن الدائرة تنتهي إلى خروج هذه المنازعة عن الولاية القضائية للديوان " (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم، ١٤٢٧هـ م : ١٧ - ٢٠، ٢١ - ٢٣، ١٦٠ - ١٦٦).

أما نظام ديوان المظالم الحالي فلقد أحسن صنعاً حينما نص صراحة على اختصاص الديوان بالنظر في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية وفقاً لنص الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة منه كما سبق القول، وهنا حسم أمر الخلاف حول هذا الاختصاص، وحيث ورد مصطلح " المجالس التأديبية " عاماً لذا فإنه يتعين أن يشمل كافة القرارات الصادرة عن كل المجالس التأديبية إلا ما استثني منها بنص خاص.

ب) القرارات الصادرة عن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي:

المحاكم هي الجهات القضائية المختصة بنظر المنازعات في المملكة العربية السعودية طبقاً لما ورد بالنظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم /٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ حيث نصت المادة التاسعة والأربعين منه على أنه " مع مراعاة ما ورد في المادة الثالثة والخمسون من هذا النظام تختص المحاكم في الفصل في جميع المنازعات

والجرائم " ، كما نصت المادة الثالثة والخمسون من هذا النظام على أن " يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته " .

ورغم أن المحاكم هي الجهات المختصة بنظر المنازعات في النظام القضائي السعودي إلا أنه قد منحت بعض اللجان الإدارية اختصاصات قضائية ، ومما لا شك فيه أن رقابة ديوان المظالم على تلك اللجان هي من الأمور الثابتة ولكن مع الاعتراف ببعض الاختلاف في ممارسة تلك الرقابة بين نظام ديوان المظالم السابق الصادرة عام (١٤٠٢هـ) عن النظام الحالي الصادر عام (١٤٢٨هـ) على النحو التالي : -

نصت المادة التاسعة من نظام ديوان المظالم لعام (١٤٠٢هـ) على أنه " لا يجوز لديوان المظالم النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو النظر في الاعتراضات المقدمة من الأفراد على ما تصدره المحاكم أو الهيئات القضائية من أحكام أو قرارات داخلية في ولايتها " .

ويتضح من ظاهر النص السابق أن اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لا يمكن تحصيلها ضد رقابة ديوان المظالم حيث ورد النص على أن القرارات المحصنة هي المحاكم أو الهيئات القضائية ، أما اللجان الإدارية فوفقاً لعموم النص لا تعتبر هيئات أو محاكم قضائية ، ولكن المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم (١٤٠٢هـ) قررت شمول نص المادة التاسعة لقرارات اللجان المشكلة بموجب نص نظامي أو قرار من مجلس الوزراء أو أمر سام ، وينص قرار تنظيمها على أن قراراتها نهائية ، ومن ثم تبقى تلك القرارات نهائية إلا إذا عدلت بما يجعل النظر في التظلم منها من اختصاص ديوان المظالم .

ولقد استقرت أحكام ديوان المظالم في ظل نظام الديوان لعام (١٤٠٢هـ) على التمييز بين ثلاثة أنواع من اللجان الإدارية على النحو التالي:

- اللجان شبه القضائية التي ينص سند إنشائها على أن قراراتها نهائية، وهذا النوع من اللجان امتنع ديوان المظالم عن النظر في الطعون المقدمة في قراراتها استناداً إلى تفسير المذكرة الإيضاحية لنظام الديوان لنص المادة التاسعة على النحو السابق ذكره (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم، ١٤٢٧هـ: ٦٦ - ٦٩).

- اللجان شبه القضائية التي ينص نظام إنشائها على أن قراراتها غير نهائية: ومن أمثلة تلك اللجان لجنة النظر في بلاغات الغش والتحليل وقرارات سحب العمل من المنشأة بقرار مجلس الوزراء رقم (١١) وتاريخ ٢٦/٢/١٤٠٠هـ، وهذا النوع من اللجان يستطيع ديوان المظالم أن يمارس رقابة الإلغاء على ما تصدره تلك اللجان من قرارات استناداً لنص الفقرة (أ/ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ^(٥).

- اللجان شبه القضائية التي سكت المنظم عن بيان طبيعة قراراتها، وفي تلك الحالة فإن ديوان المظالم يتولى وحده مهمة تحديد طبيعة تلك القرارات من حيث كونها قرارات إدارية أو كونها ليست كذلك، ويتبع ديوان المظالم في هذا الشأن معياراً

(٥) حيث نصت للفقرة (أ/ب) من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ التي تنص على اختصاص الديوان بالفصل في "الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة النظم واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة، ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح".

مزدوجاً يجمع بين الشكل والموضوع (مجموعة المبادئ الشرعية النظامية (١٣٩٧هـ /١٣٩٩هـ): ٦١).

وإذا كان الحال كذلك في ظل نظام ديوان المظالم (١٤٠٢هـ)، فإن الوضع الحالي في ظل نظام الديوان (١٤٢٨هـ) قد أسند هذا الاختصاص بنظر الطعون في القرارات النهائية لهذه اللجان للمحاكم الإدارية كأصل عام إلا في حال وجود نص يمنع من اختصاص الديوان بنظر الطعون في هذه القرارات.

وقد يثار تساؤل في هذا الصدد حول الطبيعة القانونية لهذه اللجان هل هي لجان إدارية ومن ثم فإن ما يصدر عنها من قرارات تعد قرارات إدارية أم هي محاكم قضائية تصدر أحكاماً غير قابلة للطعن فيها؟

يرى الباحث أن الخلاف حول تلك الطبيعة القانونية في ظل النظام السعودي الآن لا جدوى من ورائه مع وجود نص الفقرة (ب) من المادة (١٣) من نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) والتي أكدت على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوو الشأن...والقرارات التي تصدرها اللجان شبه القضائية....."، فلا اجتهاد مع صراحة النص، ذلك أن المنظم السعودي بهذا النص يعترف بالطبيعة الإدارية لتلك اللجان ومن ثم فإن ما يصدر عنها من قرارات إنما هي قرارات إدارية يطعن فيها أمام المحاكم الإدارية بديوان المظالم.

ويرى الباحث أنه من الأفضل أن يستبدل مصطلح " اللجان شبه القضائية" بمصطلح " اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي" ذلك أن تلك اللجان هي في الأصل لجان إدارية ومنحها المنظم صلاحية الفصل في نزاع ما معروض عليها، اما القول بأن تلك اللجان تشبه اللجان القضائية فهذا وصف قد جانبه الصواب ذلك أن إضافة وصف القضائية لتلك اللجان ولو على سبيل التشبيه قد يثير التساؤل حول

أوجه هذا التشابه هل التشابه في التشكيل أم في طبيعة ما يصدر عنها من أحكام، وهذا الوجه الأخير هو الأخطر فلو كان التشابه بينها وبين اللجان القضائية في طبيعة ما يصدر عنها من قرارات أو ما يتخذ أمامها من إجراءات لاعتبرناها أحكاماً، ومن ثم تتحصن ضد رقابة الديوان عليها.

ويدلل الباحث على وجود هذا التخوف من تحصين قرارات تلك اللجان ما قرره الديوان من عدم قبول الطعن في قرارات لجنة تسوية المخالفات العمالية المشكلة وفق نظام العمل والعمال الصادر بالمرسوم الملكي (م/٢١) وتاريخ ١٣٨٩/٩/٦م، ولقد أكد هذا الحكم على أنه "...حيث نص في المواد ١٧٢ إلى ١٨٢ على تشكيل لجان ابتدائية للفصل بقرارات نهائية في الخلافات، وحدد اختصاصها المكاني، كما نص على تشكيل لجان عليا تستأنف أمامها ما تصدره اللجان الأولى من قرارات، وقصر على تلك اللجان وحدها دون غيرها حق النظر في جميع الخلافات، وبين الإجراءات التي يجب اتباعها أمام اللجان قبل اصدار القرارات والقواعد التي يجب مراعاتها لاستئناف قرارات اللجان الابتدائية.....وتلك جميعها أمور لا تخرج عن القواعد والأصول التي تتبع عادة في التقاضي أمام المحاكم....وعلى هذا المقتضي يكون النظام سالف الذكر قد خول اللجان المشار إليها ولاية القضاء في المنازعات العمالية، مما يضمن على عملها وما يصدر عنها من قرارات في تلك المنازعات وصف العمل القضائي، مما يسبغ على قراراتها نوعاً من الحصانة التي تتميز بها الأحكام، وتبعاً لذلك يكون النظام قد أثر في تلك اللجان دون غيرها من جهات القضاء الأخرى بنظر المنازعات العمالية، الأمر الذي تنحسر معه ولاية ديوان المظالم بهيئة قضاء إداري عن

الفصل أو النظر في هذه القضية....." (يراجع حكم ديوان المظالم رقم ١٦٧/ت/٣ لعام ١٤٠٨هـ، غير منشور ورد في بحث (الجربوع ١٤٣٢هـ: ٢٣٥)^(٦)).

ج) الاختصاص بنظر الطعون في قرارات جمعيات النفع العام:

تعددت التعريفات الفقهية والتشريعية في النظام السعودي لجمعيات النفع العام فتارة يطلق عليها "مؤسسات المجتمع المدني"، وتارة أخرى يطلق عليها مسمي "قطاع التطوع"، وتارة ثالثة يطلق عليها مسمي "القطاع الثالث" تميزاً لهذا القطاع عن القطاع الأول وهو القطاع الحكومي، والقطاع الثاني وهو القطاع التجاري أو الخاص (الملحم ١٤٢٥هـ: ٤ وما بعدها)

ويذهب رأي لتعريف جمعيات النفع العام بأنها " كل جماعة ذات تنظيم مستمر، مدة معينة أو غير معينة، وتتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين لتحقيق غرض غير الحصول على ربح مادي، ولا تعتبر جزءاً من الجهاز الإداري للدولة (ساعاتي ١٤١٩هـ: ٧) ورغم صدور نظام للجمعيات والمؤسسات الخيرية السعودية بقرار مجلس الوزراء رقم (١٠٧) وتاريخ ١٤١٠/٦/٢٥هـ إلا أنه لم يتضمن تعريف للجمعيات والمؤسسات الخيرية بل اكتفي بتوضيح الهدف من وراء إنشاء تلك الجمعيات والمؤسسات حيث نصت المادة الثانية من نظام الجمعيات والمؤسسات الخيرية على أن الهدف من الجمعية الخيرية هو "... تقديم الخدمة الاجتماعية - نقداً أو عيناً - والخدمة التعليمية، أو الثقافية، أو الصحية مما له علاقة بالخدمات الإنسانية دون أن يكون هدفها الحصول على الربح المادي، ويحدد النظام الأساسي للجمعية أهدافها، ويحظر على الجمعية تجاوز أهدافها المحددة، أو الدخول في مضاربات مالية".

(٦) نص قرار مجلس الوزراء رقم (٢١٢) وتاريخ ١٤٠٦/١١/٢١هـ على أن يظل الاختصاص بنظر الخلافات العمالية المتعلقة بعمال الحكومة للجان العمل وتسوية الخلافات العمالية، ورغم وجود هذا القرار إلا أنه لا يمكن اعتبار قرارات تلك اللجان أحكاماً قضائية.

وإذا كان نظام الجمعيات والمؤسسات الخيرية لم يضع تعريفاً للمقصود بتلك الجمعيات والمؤسسات إلا أن نص المادة الثالثة من القواعد التنفيذية للائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية قد وضعت تعريفاً لتلك المؤسسات بأنها " هيئات أهلية تطوعية تهدف إلى تقديم الخدمات الاجتماعية مما له علاقة بالخدمات الإنسانية دون أن يكون هدفها الحصول على الربح المادي أو تحقيق أغراض لا تتفق والغرض الذي أوجدت من أجله.

كما استبدل مشروع نظام الجمعيات والمؤسسات الأهلية مصطلح الجمعيات والمؤسسات الخيرية بمصطلح الجمعية الأهلية واضعاً تعريفاً للجمعية الأهلية في البند أولاً من المادة الثالثة منه بأنها "....كل جماعة ذات تنظيم له صفة الاستمرار لمدة معينة أو غير معينة تؤلف من أشخاص ذوي صفة طبيعية أو اعتبارية، أو منهما معا، ولا تستهدف الربح أساساً، وذلك من أجل تحقيق غرض من أغراض البر أو التكافل، أو من أجل نشاط ديني أو اجتماعي، أو ثقافي، أو صحي، أو بيئي، أو تربوي، أو تعليمي، أو علمي، أو مهني، أو إبداعي، أو شبابي، أو نشاط يتعلق بحقوق الإنسان، أو حماية المستهلك، أو يتعلق بتقديم خدمات إنسانية أو أي نشاط أهلي مشابه، سواء كان ذلك عن طريق العون المادي أو المعنوي، أو الخبرات الفنية أو غيرها، وسواء كان النشاط موجهاً إلى خدمة العامة كجمعيات النفع العام، أم كان موجهاً في الأساس إلى خدمة أصحاب تخصص أو مهنة كالجمعيات المهنية والجمعيات العلمية والجمعيات الأدبية"^(٧).

(٧) كما تضمن مشروع النظام فصلاً كاملاً لأحكام منح صفة النفع العام للجمعيات الأهلية، حيث قررت المادة الثلاثين من مشروع هذا النظام أنه "(١) تعد كل جمعية ذات نفع عام إذا كانت تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وتنص على ذلك لائحتها الأساسية. (٢) تحدد اللائحة الشروط والإجراءات المطلوبة لإضفاء صفة النفع العام. (٣) يكون إضافة صفة النفع العام أو إلغاؤها بقرار من الجهة المختصة".

هذا ويعد الاختصاص بنظر الطعون الصادرة عن الجمعيات ذات النفع العام من الاختصاصات المستحدثة وفقاً لنظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ)، فلم يكن لهذا الاختصاص نظير في ظل نظام ديوان المظالم السابق (١٤٠٢هـ)، حيث جاء نص المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم السابق (١٤٠٢هـ) خلواً من هذا الاختصاص.

ورغم عدم وجود نص يسمح باختصاص ديوان المظالم بالنظر في الطعون الموجهة في قرارات الجمعيات ذات النفع العام في ظل نظام ديوان المظالم السابق (١٤٠٢هـ)، إلا أن هذا الاختصاص كان ينعقد للديوان في حالة وحيدة، وهي حالة وجود نص نظامي يسمح للديوان بهذا الاختصاص.

ومن أمثلة تلك النصوص ما ورد بنص المادة التاسعة عشرة من نظام المحاسبين القانونيين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٢) وتاريخ (١٣/٥/١٤١٢هـ) فيما قرره من إنشاء هيئة تسمى "الهيئة السعودية للمحاسبين القانونيين"، تعمل تحت إشراف وزارة التجارة للنهوض بمهنة المحاسبة والمراجعة وكل ما من شأنه تطوير هذه المهنة والرفع بمستواها، كما قررت أنه "تباشر الجهة المختصة بوزارة التجارة إجراءات رفع الدعاوى أمام ديوان المظالم في المخالفة التي تنتهي فيها اللجنة المنصوص عليها في المادة التاسعة والعشرين إلى تطبيق عقوبة الشطب على المحاسب".

ولقد حسم نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) هذا الاختصاص وقرر صراحة اختصاص المحاكم الإدارية بنظر دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية التي يقدمها ذوي الشأن (الفقرة ب) من المادة الثالثة عشرة سابق الإشارة إليها)، ولم يستثنى من هذا الاختصاص سوى بعض اللجان وبصورة مؤقتة حيث نصت الفقرة (١/٩) من المادة الحادية والثلاثين من آلية تنفيذ نظامي القضاء وديوان المظالم على أنه "مع عدم الإخلال باختصاصات اللجان المستثناة المنصوص عليها في الفقرة (٢) من القسم

الثالث (أحكام عامة) من هذه الآلية - تنقل إلى القضاء العام - بعد تعديل نظام المرافعات الشرعية ونظام الإجراءات الجزائية وصدور نظام المرافعات أمام ديوان المظالم والعمل بموجبه - اختصاصات اللجان شبه القضائية التي تنظر في قضايا جزائية أو منازعات تجارية أو مدنية، وتتولى اللجنة المشكلة في هيئة الخبراء - خلال مدة لا تتجاوز سنة من تاريخ نفاذ نظام القضاء - مراجعة الأنظمة التي تأثرت بذلك، واقتراح تعديلها وفقاً للإجراءات النظامية اللازمة لذلك، كما تتولى دراسة وضع اللجان شبه القضائية التي تنظر في منازعات إدارية، وتكون قراراتها قابلة للتظلم أمام ديوان المظالم واقتراح ما تراه في شأنها".

كما نصت الفقرة (٢) من قسم (أحكام عامة) من ذات الآلية على أن: يقوم المجلس الأعلى للقضاء بعد مباشرة مهماته بإجراء دراسة شاملة لوضع اللجان المستنثة " البنوك، والسوق المالية، والقضايا الجمركية" المشار إليها في البند (عاشراً) من الترتيبات التنظيمية لأجهزة القضاء وفض المنازعات، ورفع ما يتم التوصل إليه خلال مدة لا تتجاوز سنة لاستكمال الإجراءات النظامية (الجربوع ١٤٣٢هـ: ٢٩٩).

ويشير هذا الاختصاص للمحاكم الإدارية تساؤل على قدر كبير من الأهمية حول الطبيعة القانونية لهذه الجمعيات هل تعد من أشخاص القانون العام ومن ثم فإن ما يصدر عنها من قرارات تعد من قبيل القرارات الإدارية التي يختص الديوان ولائياً بنظر الطعون المقدمة ضدها؟ أم أنها تعد من أشخاص القانون الخاص ومن ثم يختص بنظرها القضاء العام؟

يرى الباحث أنه يتعين التفرقة في هذا الصدد بين نوعين من الجمعيات أحدهما: الجمعيات التي ينص النظام المنشئ لها على تمتعها بالشخصية الاعتبارية، والأخرى: الجمعيات التي لم ينص النظام المنشئ لها على تمتعها بالشخصية الاعتبارية.

ففيما يتعلق بالنوع الأول فلا مانع من اختصاص الديوان بالطعن فيما يصدر عن هذه الجمعيات من قرارات بل ويتفق ذلك مع طبيعة ديوان المظالم كجهة قضاء إداري.

أما النوع الآخر فإن القرارات الصادرة عن جمعيات لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية هي بحسب الأصل ليست قرارات إدارية لأن الجمعية هنا لا يمكن أن تكون من أشخاص القانون العام، ولا يعترف لها القانون بهذه الصفة، ولكننا هنا سنواجه بوجود نص قانوني أمر من النظام العام قد حدد اختصاص المحاكم الإدارية بنظر هذا النوع من المنازعات، لذا فإن هذه المنازعات تعد في نظر الباحث من قبيل " المنازعات الإدارية بنص القانون"، أي أن المنظم قد منح هذا النوع من المنازعات صفة المنازعة الإدارية لأهمية يراها هو في ذلك، وليس لطبيعة هذه المنازعة التي هي في الأصل تخرج عن نطاق القانون العام.

٣- اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في دعاوى التعويض التي يقدمها ذوو الشأن عن قرارات أو أعمال جهة الإدارة:

يقابل هذا الاختصاص الوارد في الفقرة (ج) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) نص الفقرة (ج) من المادة الثامنة من نظام الديوان السابق لعام ١٤٠٢هـ والتي قررت أنه " يختص ديوان المظالم بالفصل فيما يأتي: (ج) دعاوى التعويض الموجهة من ذوي الشأن إلى الحكومة والأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة بسبب أعمالها".

وأول ما يلاحظ على هذا الاختصاص أن المنظم السعودي في ظل نظام ديوان المظالم الحالي استخدم مصطلح " قرارات أو أعمال الإدارة"، بينما النص السابق

للدويان (١٤٠٢هـ) استخدم مصطلح الحكومة أو الأشخاص ذوي الشخصية العامة المستقلة".

ويرى الباحث أن الاختلاف بين المصطلحين إنما هو اختلاف شكلي فقط ذلك أن جهة الإدارة في مصطلح القانون الإداري إنما تعني " كل هيئة تابعة لشخص من أشخاص القانون العام"، وأشخاص القانون العام قد تكون إقليمية كالدولة، أو محلية كالهيئات التابعة للوحدات الإدارية المحلية كالمدن والقرى، أو مرفقيه كالوزارات والمؤسسات والهيئات العامة، وأخيراً يشمل هذا المصطلح الهيئات المهنية (فهمني (١٩٥٥م): ١٧٥).

ومن منطلق التحليل السابق يرى الباحث أن النص الحالي وإن كان أكثر توفيقاً من سابقه حيث شمل كل ما يصدر عن جهة الإدارة وأجاز التعويض عنها، بحيث يشمل التعويض عن الأضرار الناتجة عن القرارات الإدارية والأعمال المادية، إلا أن قضاء ديوان المظالم قد استقر على تفسير الفقرة (ج) من المادة الثامنة من نظام الديوان (١٤٠٢هـ) لتؤدي لنفس الهدف وهو التعويض عن كل أعمال الإدارة سواء أكانت قرارات إدارية أم أعمال مادية.

ومن بين الأحكام التي قررت الحق في التعويض عن الأعمال المادية في ظل العمل بأحكام نظام ديوان المظالم (١٤٠٢هـ) ما نصه ".....حيث إن غاية ما يهدف إليه المدعي من إقامة دعواه هو إلزام الأمن العام شرطة منطقة الجوف بتعويضه....وذلك مقابل الأضرار التي لحقت سيارته بسبب السحب.....ومقابل الأضرار التي لحقت نتيجة لتوقف السيارة عن العمل.....وبذلك فإن الدعوى بوصفها السابق تدخل ضمن الاختصاص الولائي لديوان المظالم باعتبارها من الدعاوى المتعلقة بالتعويض عن أعمال جهة الإدارة، تطبيقاً لنص المادة (١/٨) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم

الملكي رقم (م/٥١) وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ" (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان، المجلد الرابع، ص ١٩٤١ : ١٩٥١).

ومن بين الأحكام التي قضت بالتعويض عن القرارات الإدارية ما نصه "....فالثابت من الأوراق أن المدعي حصل على إذن بطباعة كتابة تاريخ القضاء والقضاة في العهد السعودي وذلك برقم (٢/١٩٠٥م) وتاريخ ١٧/١/١٤١٨هـ من مدير إدارة المطبوعات بمكة المكرمة، ثم تقدم المدعي مرة أخرى للحصول على إذن فسخ نهائي لكتابه لتسويقه، فصدرت الموافقة من مدير إدارة المطبوعات بمكة المكرمة رقم (م/٢/١٤٤٦) وتاريخ ١٩/٨/١٤١٩هـ، كما أن الثابت من الأوراق أن وزارة الإعلام قد أوقفت فسخ الكتاب ومنعته من تسويقه بناءً على خطاب معالي وزير العدل رقم (١/٤٦٠٤٢) وتاريخ ٢٧/١٢/١٤١٩هـ الموجه لمعالي وزير الإعلام؛ لوجود بعض الملاحظات على الكتاب، فتم إيقاف الكتاب.....وحيث إن نظام المطبوعات والنشر الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم (٦٥) وتاريخ ٢٣/٢/١٤٠٢هـ الموافق عليه بالمرسوم الملكي رقم (م/١٧) وتاريخ ١٣/٤/١٤٠٢هـ قد نظم في مواده من الثامنة وحتى الثانية عشرة الخطوات اللازمة الواجبة الإلتباع للحصول على تراخيص فسخ ونشر الكتب، والتي بناءً عليها أصدرت المدعي عليها فسحها النهائي للكتاب، ولم يعط نظام المطبوعات والنشر المشار إليه في ذلك الوقت للمدعي عليها حق حبس الكتب أو إيقاف تسويقه في أي من مواده، ومن ثم يكون تصرفها بوقف توزيع الكتاب بعد فسحها النهائي مخالفاً لنظام المطبوعات....."، وانتتهت المحكمة إلى الحكم بالتعويض للمدعي بسبب خطأ جهة الإدارة في إصدار القرار الإداري بوقف توزيع الكتاب محل الدعوى (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان (١٩٢٧هـ) م٤ : ١٩١١ - ١٩٢٥).

وينبغي الإشارة في هذا الصدد إلى أن أحكام الديوان في ظل نظامه السابق (١٤٠٢هـ) كانت تؤسس المسؤولية عن التعويض وفق قواعد المسؤولية التقصيرية وبحيث تحاول دائما قبل أن تنتهي للحكم بالتعويض أن تثبت توافر أركان تلك المسؤولية من خطأ وضرر وعلاقة سببية بينهما، ومن ثم لا يوجد ما يسمى بالمسؤولية بلا خطأ أو المسؤولية المفترضة ومن بين تلك الأحكام ما نصه " حيث إن المدعى يهدف من إقامة دعواه الماثلة إلى الحكم بإلزام الجهة المدعى عليها بتعويضه عن الأضرار التي لحقت به نتيجة لإغلاق محل بيع الحلويات الخاص به.....ومن حيث الموضوع فإن الثابت أن مثار النزاع في الدعوى هو ما قامت به جهة الإدارة المدعى عليها من إغلاق محل المعدي استناداً إلى وجود مواد غذائية منتهية الصلاحية.....وأن ذلك يعتبر من قبيل الغش التجاري.....وحيث أن إغلاق المحل التجاري ليس من العقوبات المنصوص عليها في تلك المادة (م١/٧/٣/٩ من لائحة الغرامات والجزاءات عن المخالفات البلدية)ولما كانت جريمة الغش التجاري من الجرائم التي لا بد أن يصدر بها قرار من لجنة الفصل في مخالفات نظام مكافحة الغش التجاري التي تعتبر قراراتها بمثابة الأحكام القضائية.....وإذا ثبت ذلك فإن المدعى عليها (جهة الإدارة) قد أخطأت بتخطيها الصلاحيات الممنوحة لها إلى صلاحيات جهة أخرى.....وحيث إن مناط الحكم بالتعويض هو قيام خطأ من جانب المدعى عليها (جهة الإدارة)، وأن يحق بصاحب الشأن ضرر، وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر، " (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان (١٤٢٧هـ) م٤ : ١٨٩٥ - ١٩٠٢).

٤- اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها.

يقابل هذا الاختصاص للمحاكم الإدارية في ظل نظامه الحالي (١٤٢٨هـ) نص الفقرة (د) من المادة (١/٨) من نظامه السابق (١٤٠٢هـ) والتي قررت أنه "يختص ديوان المظالم بالفصل في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة طرفاً فيها".

وإذا كان نص الفقرة (د) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) قد استخدم عبارة "الدعاوى المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها"، فإن استخدام مصطلح جهة الإدارة - كما سبق القول - لا يختلف عن استخدام مصطلح الحكومة أو أحد الأشخاص المعنوية العامة.

وهنا يثار تساؤل على قدر كبير من الأهمية يتمثل في مدى اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في الدعاوى المتعلقة بعقود الإدارة الخاصة من عدمه؟

يرى الباحث أن كلمة "العقود" جاءت عامة ومن ثم فهي تشمل العقود الإدارية، و"عقود الإدارة الخاصة"^(٨)، وهذا ما أكدت عليه المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم السابق (١٤٠٢هـ) بقولها "كما ينبه إلى أن المراد بالعقد العقد مطلقاً، سواء أكان عقداً إدارياً بالمعنى القانوني أو عقداً خاصاً".

ويتضح مما سبق أن المنظم السعودي توسع في منح الاختصاص بنظر الدعاوى المتعلقة بالعقود بخلاف ما هو معمول به في كل من فرنسا ومصر حيث لا يكتفي في النظامين الأخيرين بمجرد كون جهة الإدارة طرفاً في العلاقة القانونية بل يلزم أن

(٨) يقصد بعقود الإدارة الخاصة تلك العقود التي لا تظهر فيها الدولة بصفقتها صاحبة سلطة، ولا تستخدم فيها وسيلة من وسائل القانون العام وتخضع تلك العقود في كل من مصر وفرنسا لاختصاص القضاء العادي.

تستخدم وسيلة من وسائل القانون العام باعتبارها صاحبة سلطة (خليفة (٢٠١٠م: ٢٠٤) و(مخلوف (٢٠١٣م: ٢٧٨ وما بعدها).

ولقد أكدت على ذلك العديد من أحكام ديوان المظالم ومن تلك الأحكام ما جاء نصه ".....وبما أن هذا النزاع قد نشأ بسبب عقد أحد طرفيه جهة حكومية؛ فإن نظره والفصل فيه يندرج ضمن اختصاص ديوان المظالم حسب المادة (١/٨/د) من نظامه....." (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان (١٤٢٧هـ) م ٥ : ٢١٧٠ - ٢١٩١ ، ٢٢٠٥ - ٢٢٠٩ ، ٢٢٣٦ : ٢٢٤٢ ، ٢٢٤٣ : ٢٢٤٩ ، ٢٢٥٠ - ٢٢٥٧ ، ٢٢٦٧ - ٢٢٧٨ ، ٢٣٦١ - ٢٣٦٧).

ويرى الباحث أن اسناد الاختصاص للقضاء الإداري بنظر الدعاوى المتعلقة بعقود الإدارة الخاصة يخرج القضاء الإداري عن طبيعته، كما يتعارض مع الحكمة من القضاء الإداري والتمثلة في تقرير حماية خاصة للمصلحة العامة في حال تعارضها مع المصالح الخاصة للأفراد، فإذا كنا أمام عقد تتساوى فيه المراكز القانونية بين جهة الإدارة - التي تظهر فيه كشخص من اشخاص القانون الخاص - وبين المتعاقد معها فما هي الحكمة من اسناد الاختصاص هنا للقضاء الإداري؟!

ويلاحظ الباحث وجود محاولة الآن من قضاء ديوان المظالم للتخفيف من حدة هذا الانتقاد بالنظر بعين الاعتبار في بعض الأحيان لطبيعة العقد الإداري، وما يتصف به من أوصاف تخالف تلك المعمول بها في عقود القانون الخاص، ومن بين هذه الأحكام ما نصه ".....ولما كانت العبرة هي بالمقاصد والمعاني لا بالألفاظ والمباني، فإنه غني عن البيان أن التصرف الإداري الذي محل الانتفاع بمال عام بمقابل يؤخذ من الطرف الآخر هو بطبيعته عقد إداري، يخضع للنظام العام وعلى هدي الشروط المتفق عليها بين أطرافه، وإن عبرت فيه جهة الإدارة عن إرادتها التعاقدية في صورة ترخيص

إداري أو في صورة قرار إداري، وإنما غاية ما هنالك أنه من الأصول المسلمة أن العقود الإدارية لا تستوي مع الأفراد في حرية التعبير عن الإرادة في إبرام العقود، ذلك أنها تلتزم في هذا السبيل بإجراءات وأوضاع رسمها النظام كفالة لاختيار أفضل الأشخاص للتعاقد، سواء من حيث الأهلية أو الكفاية الفنية أو المالية، وضماناً في الوقت ذاته للوصول لأفضل العروض...." (مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن الديوان (١٤٢٧هـ) م ٥ : ٢٢٧٩ - ٢٢٨٧).

وإذا كانت القاعدة العامة أن يختص ديوان المظالم بالنظر في الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون جهة الإدارة طرفاً فيها إلا أن تلك القاعدة يرد عليها استثناء يتمثل في حالة وجود نص قانوني (أو لائحي) يمنع اختصاص ديوان المظالم من النظر في أنواع معينة من العقود رغم كون جهة الإدارة طرفاً فيها.

ومن تلك العقود عقود العمل حيث أكد ديوان المظالم في أحد أحكامه على أنه ".....ولما كان ديوان المظالم كجهة قضاء إداري لا يختص إلا بالفصل في المنازعات المنصوص عليها في المادة (٨) من نظامه، وحيث استقر قضاء الديوان على عدم اختصاصه بنظر المنازعات الناتجة عن عقد العمل، ولو كان أحد طرفيه جهة إدارية - طبقاً لما نص عليه قرار مجلس الوزراء رقم (٢١٢) وتاريخ ١٤٠٦/١١/٢١هـ، والذي قضي بأن يظل الاختصاص بنظر الخلافات العمالية المتعلقة بعمال الحكومة للجان العمل وتسوية الخلافات العمالية.....وانتهت المحكمة إلى الحكم بعدم اختصاص ديوان المظالم ولائياً بنظر الدعوى المقامة ضد إدارة مدينة الملك عبد العزيز العسكرية للتشغيل والصيانة بمنطقة تبوك....." (مجموعة الأحكام والمبادئ الصادرة عن ديوان المظالم، ١٤٢٧هـ م ١ : ١٤١ - ١٤٦).

٥- اختصاص المحاكم الإدارية بالنظر في الدعاوى التأديبية التي ترفعها الجهة

المختصة.

بادئ ذي بدء يتعين الإشارة إلى أن اختصاص المحاكم الإدارية بنظر الدعاوى التأديبية والمنصوص عليه في الفقرة (هـ) السابق الإشارة إليه بعالية يتم في إطار نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٧) في ١/٢/١٣٩١هـ، وذلك في الحالات الآتية:

١ - إذا كانت العقوبة المراد إيقاعها على الموظف هي الفصل (م/٣٥) من نظام تأديب الموظفين).

٢ - إذا اتهم أكثر من موظف بارتكاب مخالفة أو مخالفات مرتبط بعضها ببعض إذا كانوا عند ارتكاب المخالفة أو المخالفات أو عند اكتشافها تابعين لأكثر من جهة حكومية، ورأت هيئة الرقابة والتحقيق أن ما نسب لهم يستوجب توقيع العقوبة عليهم (م/٤١) من نظام تأديب الموظفين).

٣ - إذا ارتكب الموظف مخالفة في جهة غير التي يعمل فيها، ورأت هيئة الرقابة والتحقيق أن الأفعال المنسوبة إليه تستوجب العقوبة (م/٤٠) من نظام تأديب الموظفين).

٤ - إذا صدر على الموظف حكم بعقوبة من أي جهة مختصة نيط بها نظاماً إيقاع توقيع عقوبة معينة ولم تكن هذه العقوبة موجبة للفصل بقوة النظام وفقاً للفقرة (أ) من لائحة انتهاء الخدمة، فيعرض الأمر على ديوان المظالم ليقرر الجزاء التأديبي بحقه (المادة الثانية عشرة من لائحة انتهاء الخدمة الصادرة بقرار مجلس الخدمة المدنية ٨١٣/١ وتاريخ ٢٠/٨/١٤٢٣هـ).

٥ - إذا كان الذي يراد معاقبته قد انتهت خدمته (م/٣٣ من نظام تأديب الموظفين).

ويتم تحريك الدعوى التأديبية من قبل هيئة الرقابة والتحقيق بقرار اتهام موضح به أسماء المتهمين وصفاتهم وأماكن إقامتهم والتهم المنسوبة إليهم ومكان وقوع الجريمة.....الخ (المادة الثامنة من قواعد المرافعات والإجراءات أمام ديوان المظالم). ويرى الباحث أن ما فعله المنظم السعودي بمنح الاختصاص بتوقيع عقوبة الفصل من الخدمة لارتكاب مخالفات تأديبية لجهة قضائية (المحكمة الإدارية السعودية) وعدم تركها في يد السلطة الرئاسية أو رئيس الدائرة المستقلة أو من يفوضه يعد اتجاهًا محموداً لما تمنحه الجهة القضائية من ضمانات محايدة للمتقاضين تمكنهم من إبداء دفاعهم ودفعهم.

ولا يقتصر توقيع الجزاء التأديبي في النظام القضائي الإداري السعودي على المحاكم الإدارية داخل الإطار التنظيمي لقضاء ديوان المظالم بل تستطيع جهات أخرى توقيع مثل تلك الجزاءات، ومن بين تلك الجهات الجهة الإدارية التي يتبعها الموظف والتي تستطيع عن طريق سلطتها الرئاسية ممثلة في الوزير المختص أو رئيس الدائرة المستقلة توقيع الجزاءات التأديبية عدا الفصل والذي يلزم توقيعه من قبل المحاكم الإدارية في ديوان المظالم (م/٣٥ من نظام تأديب الموظفين).

كما يجوز للمجالس التأديبية توقيع مثل تلك الجزاءات ومن أمثلتها لجنة تأديب أعضاء هيئة التدريس في الجامعات السعودية (المادة الثانية والثمانون من اللائحة المنظمة لشؤون منسوبي الجامعات السعوديين من أعضاء هيئة التدريس ومن في حكمهم)، ولجنة إدارة هيئة التحقيق والادعاء العام والتي تختص بمسائلة أعضاء الهيئة تأديباً (المادة الخامسة عشرة من لائحة تأديب أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام).

ومن أمثلة تلك المجالس أيضاً المجلس التأديبي العسكري الابتدائي والاستئنافي المختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على ضباط وأفراد قوات الأمن الداخلي (المرسوم الملكي م/٣٠) في ٤/١٢/١٣٨٤هـ، وكذلك المجلس التأديبي العسكري الابتدائي والاستئنافي الخاص بتوقيع الجزاءات التأديبية على ضباط وأفراد القوات المسلحة في الجيش السعودي أو الحرس الوطني (المرسوم الملكي رقم ٩٥/٨/١٠) وتاريخ ١١/١/١٣٦٦هـ).

وهنا يثور تساؤل مفاده هل الاختصاص التأديبي في النظام القضائي الإداري السعودي يعد اختصاصاً مشتركاً بين المحاكم الإدارية بديوان المظالم والجهات الإدارية ممثلة في سلطتها الإدارية أو مجالسها التأديبية أم لا؟

يرى الباحث أن ممارسة الاختصاص التأديبي ليست اختصاصاً مشتركاً بين ديوان المظالم والجهات الإدارية؛ حيث يمارس كل منهما اختصاصات محددة نظاماً، ومن ثم فإن كل منهما لا يمارس ذات الاختصاص بذات الصلاحيات، فضلاً عن كون كافة القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية إلا ما استثني منها بنص خاص تخضع لرقابة الإلغاء والتعويض من قبل الديوان.

وتأكيداً لما سبق ذكره يمكن القول أن قضاء ديوان المظالم قد استقر على انطباق وصف القرارات الإدارية على ما يصدره الوزراء ومن في حكمهم أو المفوضين عنهم، ومن ثم تخضع مثل تلك القرارات لرقابة ديوان المظالم كقاضي إلغاء وفقاً لحكم الفقرة ١/ب من المادة الثامنة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٠٢هـ، وهو نفس الحكم الوارد في الفقرة (ب) من المادة الثالثة عشرة من نظام ديوان المظالم لعام ١٤٢٨هـ.

المبحث الثالث: التنظيم الأمثل لاختصاص المحاكم الإدارية

تبين للباحث من خلال استعراض الاختصاصات الممنوحة للمحاكم الإدارية في ظل النظام القضائي الإداري في مصر وفرنسا والمملكة العربية السعودية على النحو السابق أن التنظيم الأمثل لاختصاص المحاكم الإدارية يتعين أن يكون في إطار مجموعة من الضوابط، ولقد استخدم الباحث أداة قياس منطقية للتحقق من فاعلية تلك الضوابط ومدى مناسبتها للتطبيق في الواقع العملي، ومن بين أدوات القياس المنطقية لتلك الضوابط ما يلي:

١ - المحاكم الإدارية هي محاكم قضائية، ومن ثم لا يجوز أسناد اختصاصات لها بما يتعارض مع طبيعتها، والغرض التي أنشأت من أجله، كما لا يجوز أن تضم في عضويتها أشخاص غير قانونيين.

٢ - الواقع القانوني يبرهن بما لا يدع مجالاً للشك على استحالة حصر المنازعات الإدارية، لذا فإنه من المناسب أن يكون النظام القضائي الإداري من المرونة بحيث يسمح باختصاصه بمنازعات إدارية جديدة غير تلك المحددة بنصوصه القانونية الحالية، كما أن منح محكمة أول درجة صفة قاضي القانون العام فيما يتعلق بالمنازعات الإدارية يمنح المتقاضين ميزة التمتع من تعدد درجات التقاضي بعكس الحال لو منح لمحكمة قضائية أعلى.

٣ - المساواة النسبية أمام القانون هي مبدأ عام في الأنظمة القانونية كافة، لذا يتعارض مع هذا المبدأ العام التفرقة بين المتقاضين بالنظر إلى درجتهم الوظيفية حيث لا يوجد مبرر منطقي لهذا التمييز.

٤ - تفسير القرارات الإدارية التنظيمية كمسألة أولية للفصل في النزاع المعروض على القاضي يستطيع أن يمارسه أي قاضي (إداري أو عام) إذ يعد هذا

التفسير من متطلبات الفصل في النزاع وهو لا يحتاج لنص قانوني يؤكد بحسب الأصل، إلا أنه في مجال تفسير القرارات الإدارية الفردية، ونظراً لأن جهة الإدارة غالباً ما تفسر القرار الإداري لصالحها فإنه من المناسب أن ينص القانون على حق القاضي الإداري في التفسير في حال تعارض تفسيره مع تفسير جهة الإدارة لما في ذلك من حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم في مواجهة جهة الإدارة.

وفيما يلي يبين الباحث هذه الضوابط على النحو التالي:

٥ - تمثل المنازعات التأديبية العدد الأكبر من الدعاوى المرفوعة أمام المحاكم الإدارية لذا فإن اسناد هذا النوع من المنازعات لمحاكم متخصصة يحقق مزايا متعددة منها سرعة الفصل في الدعوى، ومنح القضاة العاملين في تلك المحاكم خبرة واسعة للنظر والفصل في هذا النوع من المنازعات، كما يرفع عن كاهل المحاكم الإدارية كماً هائلاً من الدعاوى.

أولاً: المحافظة على الطابع القضائي للمحاكم الإدارية:

يتعين المحافظة على الطابع القضائي للمحاكم الإدارية وعدم منحها اختصاص غير قضائي أياً كان نوع هذا الاختصاص حيث لا تتفق الاختصاصات غير القضائية مع الطبيعة القضائية للمحاكم الإدارية، ولا يمكن القول بأن منح اختصاصات غير قضائية للمحاكم الإدارية يمكن أن يساهم في تدعيم خبرة القضاة الإداريين عن طريق اطلاعهم على ممارسات الجهة الإدارية.

وليس أدل على وجود تعارض بين تلك الاختصاصات والطبيعة القضائية للمحاكم الإدارية من سماح بعض الأنظمة (المصري والفرنسي) بنذب القضاة الإداريين للعمل كل الوقت (فرنسا) أو جزء منه (مصر) في الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها، حيث أن هذا التداخل سيسمح حتماً بوجود علاقات شخصية تسمح بالتشويش على عقدية القاضي التي ينبغي أن تكون محايدة.

كما أن القاضي الإداري في تلك الحالة قد يكون خصماً وحكماً في ذات الوقت عندما تعرض عليه دعوى قضائية لجهة إدارية عمل لديها فترة من الزمن أو ما زال يعمل لديها، وتلك جميعها أمور لا شك تؤثر على استقلال القاضي الإداري وحياده. كما يتعارض مع الطبيعة القضائية للمحاكم الإدارية السماح بعضوية غير القانونيين بها إذ يتعين ألا تمارس المحاكم الإدارية إلا اختصاصاً قانونياً وقضائياً، ومن ثم فلا حاجة لغير القانونيين للعمل في تلك المحاكم كأعضاء بها.

ثانياً: المحاكم الإدارية هي قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية:

يتعين أن تتمتع المحاكم الإدارية بوصف قاضي القانون العام المختص بنظر كافة المنازعات الإدارية التي لا تتدخل في اختصاص جهة أخرى ؛ ذلك أن هذا الاختصاص العام يحقق ميزة هامة تتمثل في تمكين المتقاضين من الاستفادة بتعدد درجات التقاضي أمام القضاء الإداري، وبحيث يستطيع المتقاضون الطعن في أحكام المحاكم الإدارية باعتبارها محكمة أول درجة أمام المحاكم الاستئنافية الإدارية ثم أمام محكمة عليا للنقض الإداري (المحكمة الإدارية العليا في مصر والسعودية) أو مجلس الدولة (في فرنسا).

عندما يحدد القانون المنظم لاختصاصات المحاكم الإدارية اختصاصات تلك المحاكم بنظر نوع معين من المنازعات الإدارية فهذا لا يعني أن اختصاصها محدد على سبيل الحصر، بل إن المقصود من ذلك أن تلك الاختصاصات إنما هي محددة بالنص القانوني كأمثلة على المنازعات الإدارية التي تختص بها المحكمة الإدارية، ولا يعد ذلك حصراً لاختصاصها في الفصل في تلك المنازعات فقط.

ثالثاً: منح الاختصاص للمحاكم الإدارية بنظر المنازعات الوظيفية دون تمييز:

لا يجوز أن تكون المحاكم الإدارية صاحبة الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية، وتُمنح هذا الاختصاص بنظر منازعات إدارية وظيفية بالاعتماد على درجة الموظف المالية، وذلك استناداً للمبررات التالية:

أ) الاختصاص القضائي يعد مسألة أولية لازمة للفصل في المنازعة القضائية عامة والإدارية على وجه الخصوص لذا لا ينبغي بناء تلك المسألة على أساس غير ثابت وغير مستقر وهو الحالة الوظيفية للموظف.

ب) يحدث في أحيان كثيرة تغيير الدرجة الوظيفية للموظف من وقت رفع الدعوى وحتى قبل قفل باب المرافعة في المنازعة التي يكون الموظف طرفاً فيها، ومن ثم فإن وقف نظر الدعوى وإحالتها من جديد لمحكمة أخرى تنظر المنازعة من جديد يعد إطالة لأمد النزاع بغير مقتض وضياح لحقوق المواطنين.

ج) الأصل أن المواطنين جميعاً سواء أمام مرفق القضاء لذا لا يتعين التفرقة بين موظف وآخر طبقاً لدرجته الوظيفية.

رابعاً: منح الاختصاص للمحاكم الإدارية بتفسير القرارات الإدارية محل المنازعة المعروضة عليها:

يلتزم القاضي بتطبيق القانون، لذا فهو ملزم بحسب الأصل بما يرد من السلطة التنظيمية المختصة بسن القوانين من تفسير (التفسير التشريعي)، وفي حال عدم وجود هذا التفسير يجتهد القاضي الإداري (بالتفسير القضائي)، هذا هو الأصل فيما يتعلق بنصوص القانون.

أما فيما يتعلق بالقرارات الإدارية فالأصل أن من سلطة المحاكم أن تقوم بتفسير القرارات التنظيمية عند قيامها بتطبيقها، ولها أن تمتنع عن تطبيق هذه اللوائح إذا تبين لها عدم مشروعيتها إعمالاً لما يقضي به تدرج القواعد القانونية وسمو القاعدة

القانونية على اللائحة، بل إن للمحاكم الجنائية الحق في فحص مشروعية القرارات الإدارية، وإذا اتضح لها عدم مشروعيتها فإن لها الحق في أن تمتنع عن تطبيقها (النادي ١٤٢٨هـ/١٩٩٨م): (٢٧٨).

هذا فيما يتعلق بالقرارات التنظيمية (اللوائح)، أما القرارات الإدارية الفردية فيرى الباحث ضرورة أن يجتهد القاضي في تفسيرها في حال عدم قناعته بتفسير جهة الإدارة لها حماية لحقوق الأفراد وحررياتهم من تعسف الإدارة في تفسير مضمون قراراتها بما يحقق مصلحتها على حساب المصالح الأفراد، وهنا تكمن حقيقة دور القاضي الإداري في الموازنة بين المصالح العامة والخاصة للأفراد.

لذا يقترح الباحث النص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بتفسير القرارات الإدارية عند نظر المحكمة لمشروعية تلك القرارات، ولا يتعين أن يترك الأمر لاجتهادات القضاء الإداري.

ويرى الباحث أن تفسير القرارات الإدارية في ضوء المبادئ العامة للشريعة الإسلامية يمنح هذا التفسير خاصة في الأنظمة القضائية الإدارية الإسلامية (مصر والسعودية) الإلزام التام في مواجهة الكافة (أديباً وقانونياً) إذ يستند التفسير في تلك الحالة إلى أصل شرعي (الكتاب أو السنة) والتي تعد المبادئ العامة المستمدة منهما المصدر الرئيسي للتشريع في الدستور المصري، كما أنهما الحاكمان على كافة الأنظمة في المملكة العربية السعودية.

سادساً: إنشاء محاكم تأديبية متخصصة:

لا شك أن المنازعات التأديبية تثقل كاهل المحاكم الإدارية بكم هائل من الدعاوى المرفوعة أمامها؛ فإنه من الأنسب إنشاء محاكم تأديبية متخصصة في حل هذا النوع من المنازعات، وسوف تحقق تلك المحاكم السرعة المطلوبة للفصل في تلك الدعاوى.

نتائج الدراسة

تبين لي من تلك الدراسة النتائج التالية:

١ - الاختصاص القضائي في مجال القضاء الإداري له طبيعة خاصة مميزة ويمكن تعريفه بأنه " الولاية الممنوحة للقاضي الإداري كقاضي القانون العام المختص بالفصل في كافة المنازعات الإدارية، أو كصاحب اختصاص قانوني محدد على سبيل الحصر".

٢ - أما اختصاص المحاكم الإدارية فيمكن تعريفه بأنه " الولاية العامة الممنوحة لها كقاضي القانون العام في المنازعات الإدارية".

٣ - التطور التاريخي لنشأة المحاكم الإدارية الفرنسية أدى إلى وجود تداخل وترابط بين الإدارة والمحاكم الإدارية، هذا التداخل يمثل صبغة ذاتية للقضاء الإداري الفرنسي والمحاكم الإدارية الفرنسية على وجه الخصوص ولا حاجة لتقليد هذا الترابط من قبل أنظمة قضائية إدارية أخرى (القضاء الإداري المصري).

٤ - منحت المحكمة الإدارية الفرنسية منذ نشأتها اختصاص القضاء المفوض، ولم تمر بمرحلة القضاء المقيّد.

٥ - نشأت المحاكم الإدارية المصرية كلجان قضائية ذات اختصاص محدد على سبيل الحصر، وظل اختصاصها محمداً على سبيل الحصر إلى الآن.

٦ - تحول الاختصاص القضائي للمحاكم الإدارية الفرنسية والسعودية تدريجياً من اختصاص محدد على سبيل الحصر إلى اختصاص عام.

٧ - توسع المنظم القانوني الإداري الفرنسي كمياً في اختصاص المحاكم الإدارية الفرنسية ومنحها اختصاصات غير قضائية، وهذا التوسع يعد طابع ذاتي وخاص يميز القضاء الإداري الفرنسي عن غيره.

٨ - التوسع الكمي في الاختصاص في النظام القضائي الإداري المصري لم يمنح للمحاكم الإدارية المصرية، بل هو ممنوح لمجلس الدولة المصري حيث تم تقسيمه إلى ثلاث أقسام، قسم قضائي (يمارس اختصاصات قضائية)، وآخر للفتوى، وثالث للتشريع.

٩ - سار المنظم القانوني الإداري المصري على غير هدى وراء نظيره الفرنسي عندما اسند مهام غير قضائية لقسمي الفتوى والتشريع بالمجلس نظراً لاختلاف الأصول التاريخية والسياسية في كلا النظامين.

١٠ - يتعارض التعاون بين القضاء الإداري بصفة عامة، والمحاكم الإدارية بصفة خاصة وبين الجهات الإدارية بالدولة مع استقلال هذا القضاء وتلك المحاكم، استناداً لتعارض فكرة الرقابة وطبيعتها مع مقتضيات هذا التعاون فكيف تراقب المحكمة القضائية الإدارية أعمال جهة الإدارة وفي ذات الوقت تتعاون معها؟!.

١١ - الغاء المنظم السعودي لاختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في تنفيذ الأحكام الأجنبية واسناد هذا الاختصاص لدوائر التنفيذ بالمحاكم العامة أعاد لتلك المحاكم وظيفتها القضائية، ونفى عنها شبهة ممارسة اختصاصات لا تتناسب مع طبيعتها كمحكمة قضائية إدارية، وبذلك يكون المنظم السعودي وحد جهة تنفيذ الأحكام القضائية داخل المملكة سواء أكانت أحكام داخلية أم أجنبية في يد جهة واحدة وهي دوائر التنفيذ في المحاكم العامة.

١٢ - لم تمنح المحاكم الإدارية المصرية صفة قاضي القانون العام في المنازعات الإدارية الأخرى حيث منح هذا الاختصاص لجهة قضائية إدارية أخرى وهي محكمة القضاء الإداري لكون تلك الأخيرة كانت المحكمة الوحيدة داخل التنظيم القضائي

لمجلس الدولة المصري منذ نشأته وحتى تاريخ إنشاء المحاكم الإدارية، كما أن تلك الأخيرة لم تكن تمتلك الخبرة الكافية لممارسة هذا الدور الهام.

١٣ - توسع كل من المنظم القانوني الإداري السعودي والفرنسي في اختصاص المحاكم الإدارية نوعياً بمنح المحاكم الإدارية صفة قاضي القانون العام المختص بنظر كافة المنازعات الإدارية التي لا تدخل في اختصاص محكمة إدارية أخرى داخل الإطار التنظيمي للقضاء الإداري.

١٤ - منحت المحاكم الإدارية الفرنسية الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية لسببين أحدهما أنها أول محكمة قضائية إدارية داخل التنظيم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي، والآخر أن منح هذا الاختصاص لجهة قضائية أخرى داخل المجلس سيؤثر على مبدأ تعدد درجات التقاضي أمام القضاء الإداري الفرنسي.

١٥ - لم يقيد المنظم القانوني الإداري الفرنسي المحاكم الإدارية الفرنسية بأي قيد بل على العكس توسع في اختصاصها كمياً ونوعياً.

١٦ - قيد المنظم القانوني الإداري المصري المحاكم الإدارية باختصاص مكاني ونوعي ومحدد على سبيل الحصر في القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢م، وهذا التقييد يتفق مع منهجه الذي لا يعترف بالاختصاص العام لتلك المحاكم.

١٧ - أحسن المنظم السعودي صنفاً حينما أضاف اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات المتعلقة بحقوق العسكريين الوظيفية تطبيقاً لما نص عليه النظام الأساسي للحكم في المملكة من مساواة كافة المواطنين والمقيمين أمام القضاء.

١٨ - أحسن المنظم السعودي صنفاً حينما نص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في الطعون الموجهة للقرارات التأديبية في ظل نظام ديوان

المظالم الحالي (١٤٢٨هـ) بعدما كان محظوراً على المحاكم الإدارية ممارسة هذا الاختصاص في ظل نظام ديوان المظالم السابق (١٤٠٢هـ).

١٩ - اسناد الاختصاص بالنظر في التظلمات الخاصة بقرارات جمعيات النفع العام التي تتمتع بالشخصية الاعتبارية للمحاكم الإدارية يتفق مع طبيعة تلك الأخيرة كمحكمة قضائية إدارية، أما الجمعيات التي لم يعترف المنظم لها بالشخصية الاعتبارية العامة فإنها بحسب الأصل لا تعد منازعات إدارية، ولكنه يمكن اعتبارها من قبيل المنازعات الإدارية بنص القانون.

٢٠ - اختصاص المحاكم الإدارية السعودية بالنظر في القرارات الصادرة عن المجالس التأديبية جاء عاماً، ومن ثم لا يجوز تقييده إلا بنص قانوني.

٢١ - توسع المنظم السعودي في اختصاص المحاكم الإدارية بالفصل في المنازعات المتعلقة بالعقود التي تكون الدولة أو أحد هيئاتها العامة طرفاً فيها سواء أكانت عقود إدارية أم عقود إدارية خاصة، بخلاف الحال في ظل النظامين الفرنسي والمصري واللدان يمنحان الاختصاص للقضاء العادي بنظر عقود الإدارة الخاصة، وهذا التوسع يتعارض مع طبيعة المحاكم الإدارية والحكمة من القضاء الإداري نفسه.

٢٢ - اختصاص المحاكم الإدارية السعودية التأديبية لا يعد اختصاصاً مشتركاً بين ديوان المظالم والجهات الإدارية الأخرى التي تمارس هذا الاختصاص، إذ أن كل منهما يمارس اختصاصات محددة بنص النظام، ولا يمارس كل منهما نفس الاختصاصات التي يمارسها الآخر.

٢٣ - منح المحاكم الإدارية الاختصاص العام بنظر المنازعات الإدارية يحقق ضمانه هامة للمتقاضين تمكنهم من الاستفادة بتعدد درجات التقاضي.

٢٤ - تحديد القانون لبعض اختصاصات المحاكم الإدارية لا يتعارض مع صفتها كقاضي القانون العام في المنازعات الإدارية.

التوصيات

١ - أوصي المنظم القانوني الإداري المصري بمنح الاختصاص العام بنظر كافة المنازعات الإدارية للمحاكم الإدارية لتخفيف الأعباء الملقاة على عاتق محكمة القضاء الإداري، والمتمثلة في الكم الهائل من الدعاوى المرفوعة أمامها لكونها تمارس اختصاصاً مزدوجاً كمحكمة أول درجة وثاني درجة مع ضرورة أن تستقل بالاختصاص الاستثنائي فقط، ويترك للمحكمة الإدارية المصرية اختصاصها كمحكمة أول درجة، وهو الأمر الذي سيحقق فائدة كبرى للمتقاضين تمكنهم من الاستفادة من تعدد درجات التقاضي.

٢ - أوصي بضرورة المحافظة على الطابع القضائي للمحاكم الإدارية وعدم منحها اختصاص غير قضائي أياً كان نوع ذلك الاختصاص.

٣ - أوصي بمنع انتداب القضاة الإداريين في الجهات الإدارية المختلفة حيث يتعارض هذا الانتداب مع استقلال القاضي الإداري وحياده كما يجعله في بعض الأحيان خصماً وحكماً في ذات الوقت.

٤ - أوصي بعدم السماح بعضوية غير القانونيين بالمحاكم الإدارية (كما هو الحال في النظام الفرنسي) لتعارض هذا الأمر مع الوظيفة القضائية لتلك المحاكم.

٥ - أوصي بمنح الاختصاص للمحاكم الإدارية بنظر المنازعات الوظيفية دون تمييز بين الموظفين من حيث نوع الوظيفة أو الدرجة الوظيفية التي يشغلها الموظف لتعارض هذا التمييز مع مبدأ مساواة المواطنين أمام القضاء، فضلاً عن كون هذا

التمييز قد يترتب عليه وقف نظر الدعوى وإحالتها إلى محكمة أخرى مما يؤدي إلى إطالة أمد النزاع بلا مبرر؛ هذا فضلاً عن ضرورة استناد الاختصاص القضائي كمسألة أولية لازمة للفصل في أي نزاع إلى أساس ثابت وليس أساس غير مستقر ومتغير كدرجة الموظف الوظيفية.

٦ - أوصي بضرورة النص صراحة على اختصاص المحاكم الإدارية بتفسير القرارات الإدارية الفردية محل المنازعة المعروضة عليها في حال عدم اطمئنان القاضي الإداري لتفسير جهة الإدارة، وعدم ترك الأمر لاجتهادات القاضي الإداري، إذ يعد هذا الاختصاص (التفسير) لازماً لممارسة القاضي الإداري وظيفته الإدارية، كما يحقق ضمانات المحافظة على حقوق الأفراد وحررياتهم.

٧ - أوصي بأن يتم تفسير القرارات الإدارية في الأنظمة القضائية الإدارية العربية (السعودية والمصرية) على مركب الشريعة الإسلامية لما سيحققه ذلك من قوة ملزمة لذلك التفسير (أدبية وقانونية) وهو ما سيسهم بدوره في توحيد التفسيرات الصادرة عن المحاكم الإدارية في تلك الأنظمة القضائية الإدارية.

٨ - أوصي بضرورة إنشاء محاكم تأديبية متخصصة في المملكة العربية السعودية لرفع المعاناة عن المحاكم الإدارية، وبما يحققه هذا التخصص من سرعة ودقة في الفصل في القضايا، ولكي تتوفر المحكمة الإدارية السعودية لدورها كقاضي القانون العام في المنازعات الإدارية.

المراجع

أولاً: المراجع العربية

[١] آل دريب، سعود بن سعد (١٤٠٣هـ) التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية في ضوء الشريعة الإسلامية ونظام السلطة القضائية، رسالة دكتوراه في

- السياسة الشرعية، المعهد العالي للقضاء، جامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- [٢] أبوراس، محمد الشافعي (١٩٨١م/١٤٠١هـ)، القضاء الإداري، عالم الكتب، القاهرة، مصر.
- [٣] الشواربي، عبد الحميد (١٩٨٥م) قواعد الاختصاص القضائي في ضوء القضاء والفقهاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر.
- [٤] الجريوع، أيوب بن منصور (١٤٣٢هـ)، دراسة تحليلية مقارنة بين نظامي ديوان المظالم ١٤٠٢هـ، ١٤٢٨هـ، "مجلة العدل العدد ٥١، معهد الإدارة العامة، المملكة العربية السعودية.
- [٥] الطماوي، سليمان (١٩٥٥م)، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة دراسة مقارنة، ط١، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.
- [٦] الملحم، إبراهيم بن علي (١٤٢٥هـ) إدارة المنظمات غير الربحية الأسس النظرية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، جامعة الملك سعود، المملكة العربية السعودية.
- [٧] النادي، فؤاد (١٤١٨هـ/١٩٩٨م)، القضاء الإداري، وإجراءات التقاضي وطرق الطعن في الأحكام الإدارية، دون دار نشر.
- [٨] بدوي، عبد الحميد، تحول لجنة قضايا الحكومة إلي مجلس الدولة، مجلة مجلس الدولة، السنة الأولى، القاهرة، مصر.
- [٩] جيره، عبد المنعم (١٤٠٩هـ)، نظام القضاء في المملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.

- [١٠] خليفة، عبد العزيز(٢٠١٠م)، دعاوى التعويض الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، مصر، ٢٠١٠م.
- [١١] ساعاتي، محمد أمين(١٤١٩هـ)، المنظمات غير الحكومية في المملكة العربية السعودية دراسة تاريخية تحليلية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.
- [١٢] عبد الوهاب، محمد رفعت (٢٠١١م)، القضاء الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.
- [١٣] عمر، نبيل إسماعيل (٢٠١١م)، الوسيط في قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر.
- [١٤] فهمي، مصطفى أبو زيد (١٩٥٩م)، القضاء الإداري ومجلس الدولة، ط ١، دار المعارف، القاهرة، مصر.
- [١٥] مخلوف، أحمد (١٤٣٤هـ/٢٠١٣م)، الوسيط في شرح التنظيم القضائي الجديد بالمملكة العربية السعودية، معهد الإدارة العامة، الرياض، المملكة العربية السعودية.
- [١٦] وصفي، مصطفى كمال (١٩٧٨م)، أصول إجراءات القضاء الإداري، بدون دار نشر، القاهرة، مصر.

ثانياً: المراجع الأجنبية

- [17] 1-Rivero (J.),(1970),Droit administrative, Dalloz, Parise, France.
- [18] 2-Foignet (René), (1921),Manuel élémentaire de Droit Administratif ,A'L'USAG des Étudiant en droit de secondé année et pur la préparât du premier examen de capacité' en droit, Douzième édition , Labrie Arthur Rousseau, Paris, France.
- [19] 3-Debbasch(c), (1978)contentieux administrative, Dalloz, Paris, France.

ثالثاً: مجموعات الأحكام القضائية

- مجموعة المبادئ الشرعية النظامية التي قررتها هيئات ولجان ودوائر ديوان المظالم السعودي في الفترة من ١٣٩٧هـ - ١٣٩٩هـ طبع معهد الإدارة العامة.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية، السنة الثانية.
- مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات.
- مجموعة الأحكام والمبادئ الإدارية الصادرة عن ديوان المظالم السعودي لعام ١٤٢٧هـ.

رابعاً: القواميس

- [٢٠] مصطفى، إبراهيم وآخرون، القاموس المحيط، تحقيق مجمع اللغة العربية المصرية، دار الدعوة، القاهرة، مصر.

**Legal boundaries to the jurisdiction of Administrative courts between
expansions & restriction
"Comparative Study"**

Dr. Ekramy Basuony Abd Elhi Khattab

Assistant professor, public law ,faculty of arts and sciences , Shaqra, Shaqra university, Kingdom of
Saudi Arabia

Abstract. The judicial administrative court is the one of the most important courts in the Administrative Judiciary.

The administrative courts doesn't do its rules only in the legal frame.

This research put the legal limits for the jurisdiction of the administrative courts.

Through a comparison between three judicial systems ,one of these representing the western judicial system, another one representing an old Arabic system and the third representing a modern Arabic administrative judicial system, we could be put the ideal system of the jurisdiction of the administrative court and know what the ideal legal method for expansion or restriction the jurisdiction of the administrative courts.

تقرير عن رسالة نوقشت في قسم العقيدة والمذاهب المعاصرة

عنوان الرسالة

المعرفة الدينية عند عبد الكريم سروش "دراسة نقدية في ضوء عقيدة أهل السنة والجماعة"

اسم الباحث: عبد الله بن حمد الركف.

الدرجة: ماجستير في تخصص العقيدة والمذاهب الفكرية المعاصرة.

لجنة المناقشة:

١- أ. د. أحمد محمد جاد. مشرفاً ومقرراً.

٢- أ. د. أحمد قوشتي مخلوف. مناقشاً خارجياً.

٣- د. سليمان بن عبدالعزيز الربيعي. مناقشاً داخلياً.

وقد كان هدف الرسالة: عرض نظرية المعرفة الدينية - مفهوم المعرفة الدينية وآلياتها وتطبيقاتها، والنتائج المترتبة عليها - عند الدكتور عبدالكريم سروش ثم نقدها في ضوء ما قرره القرآن الكريم، والسنة النبوية الشريفة وفق عقيدة أهل السنة والجماعة.

ويعتمد البحث في تناوله لموضوع المعرفة الدينية عند عبد الكريم سروش على المنهج التاريخي والتحليلي، والذي يحاول تتبع هذا النظرية وتحليلها، من خلال بيان مفهومها العام في الفكر المعاصر، والآليات التي تعمل من خلالها، وخصائصها، ومجال علاقتها بالعلوم الأخرى، والمصادر النظرية التي اعتمدت عليها، كما أنه يعتمد على المنهج النقدي لهذه النظرية؛ وذلك بعرض هذه النظرية ومآلاتها على مقررات